



Beilage zur Wochenzeitung

Das Parlament

17. Mai 2004

Aus Politik und Zeitgeschichte

3 Doris Klein

Pressefreiheit in Südostasien

7 Jörn Dosch

**Das Verhältnis der EU und der USA
zur Region Südostasien**

15 Andreas Ufen

Islam und Politik in Südostasien

Neuere Entwicklungen in Malaysia und Indonesien

22 Rolf Hanisch

**Nichtregierungsorganisationen und
Demokratisierung in Südostasien**

32 Tina Pfeiffer

**Kommerzielle sexuelle Ausbeutung
von Kindern in den Philippinen**

Eine Bestandsaufnahme



Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.

Redaktion:

Dr. Katharina Belwe
Dr. Hans-Georg Golz
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Dr. Ludwig Watzal
Hans G. Bauer
Telefon: (0 18 88) 5 15-0

Internet:

www.bpb.de/publikationen/apuz
E-Mail: apuz@bpb.de

Druck:

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main

Vertrieb und Leserservice:

Die Vertriebsabteilung
der Wochenzeitung *Das Parlament*,
Frankenallee 71–81,
60327 Frankfurt am Main,
Telefon (0 69) 75 01-42 53,
Telefax (0 69) 75 01-45 02,
E-Mail: parlament@fsd.de,
nimmt entgegen:

● Nachforderungen der Beilage
Aus Politik und Zeitgeschichte

● Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung *Das Parlament*
einschließlich Beilage zum Preis
von Euro 9,57 vierteljährlich,
Jahresvorzugspreis Euro 34,90
einschließlich Mehrwertsteuer;
Kündigung drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes;

● Bestellungen von Sammel-
mappen für die Beilage
zum Preis von Euro 3,58
zuzüglich Verpackungskosten,
Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen
in der Beilage

Aus Politik und Zeitgeschichte
stellen keine Meinungsäußerung
des Herausgebers dar;
sie dienen lediglich der
Unterrichtung und Urteilsbildung.
Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke
hergestellt werden.

ISSN 0479-611 X

Editorial

■ Malaysia ist der wohlhabendste, Indonesien der bevölkerungsreichste Staat der muslimischen Welt. In diesem Frühjahr wurden in beiden Ländern neue Parlamente demokratisch gewählt. Die Region zeichnete sich bis zur Asienkrise Ende der neunziger Jahre vor allem durch die enorme wirtschaftliche Leistungskraft der „Tigerstaaten“, weniger durch demokratische Entwicklungen aus. Exotische Urlaubsparadiese und die bittere Armut weiter Bevölkerungsteile trugen zu zählebigen, widersprüchlichen Klischees in Europa bei. Die wirtschaftliche Erholung, an der die boomende Tourismusbranche großen Anteil hat, erlitt jedoch durch den Ausbruch der Lungenkrankheit SARS im vergangenen Jahr und durch die epidemische Ausbreitung der Vogelgrippe herbe Rückschläge.

■ Die elf südostasiatischen Staaten von Myanmar bis Ost-Timor weisen sehr unterschiedliche politische Systeme auf. „Musterdemokratien“ sind nicht darunter, es handelt sich allenfalls um demokratisch legitimierte, aber oligarchisch regierte Staatswesen. Spätkommunistischen Parteiregimen in Laos und Vietnam sowie der Militärdiktatur in Myanmar stehen demokratische Systeme in den Philippinen, in Thailand, Malaysia und seit dem Ende des Suharto-Regimes auch in Indonesien gegenüber.

■ Die Staaten der Region sind durch heterogene Ethnien und starke chinesischstämmige Minderheiten geprägt. Der Zusammenhalt der Vielvölkerstaaten Indonesien und Philippinen ist aufgrund bewaffneter Konflikte bedroht. Jüngste Beispiele sind der Sezessionskrieg im indonesischen Aceh und Zusammenstöße zwischen Christen und Muslimen auf den nach Unabhängigkeit strebenden Molukken. Vor allem Indonesien und Malaysia stehen spätestens seit dem Terroranschlag von Bali im Oktober 2002 vor der lange vernachlässigten Aufgabe, gegen militante islamistische Strömungen vorzugehen. Dabei ist die Versuchung groß, unter dem Etikett der Terrorismusbekämpfung die legitime innenpolitische Opposition zu

drangsalieren. *Doris Klein* zieht in ihrer Skizze der Pressefreiheit in Südostasien eine ernüchternde Bilanz. In keinem Land gebe es eine freie Presse; in Myanmar, Laos, Vietnam und Singapur sei man von halbwegs freier Berichterstattung weit entfernt.

■ Das Verhältnis der Europäischen Union (EU) und der USA zu Südostasien ist Gegenstand der Analyse von *Jörn Dosch*. Nach seinem Befund hat die EU ihr Verhältnis zur Region deutlich verbessern können; heute komme ihr das gleiche (handels)politische Gewicht zu wie den USA. Die dominante sicherheitspolitische Rolle der USA in dieser strategisch wichtigen Weltgegend werde durch die Europäer komplementär ergänzt, da diese etwa bei der Unterstützung von Demokratisierungsprozessen weniger missionarisch vorgehen.

■ *Andreas Ufen* untersucht das Verhältnis von Islam und Politik am Beispiel neuerer Entwicklungen in Malaysia und Indonesien. Es lasse sich zwar eine Stärkung der konservativen, orthodoxen, seit 1998 auch der gewaltbereiten Islamisten beobachten, aber gleichzeitig gebe es in beiden Ländern einen deutlichen Trend zur Liberalisierung, der sich in den jüngsten Wahlen verfestigt habe.

■ Die zahlreichen Nichtregierungsorganisationen (NRO) in Südostasien gelten zwar weithin als Förderer von Demokratisierungsprozessen, aber ihre Rolle, so *Rolf Hanisch*, werde meist überbewertet. NRO verdanken ihre Entwicklung meist der Förderung aus dem Ausland. Das schränke die Fähigkeit ein, ärmere Bevölkerungsschichten für demokratische Prozesse zu mobilisieren.

■ Ein brisantes Thema trägt erheblich zur negativen Imagebildung Südasiens in Europa bei: die kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern. Die Philippinen, so *Tina Pfeiffer*, könnten ihrem guten Ruf bei der Bekämpfung von Kinderhandel und -pornographie nur dann gerecht werden, wenn die Situation der jungen Generation nachhaltig verbessert wird.

Hans-Georg Golz ■

Pressefreiheit in Südostasien

Eine allgemeingültige Aussage über Südostasien treffen zu wollen wäre ein gewagtes Unterfangen, denn nicht nur von Europa aus erscheint die Region zuweilen wie ein großes, irgendwie asiatisches Konglomerat. Die Unsicherheit beginnt bereits mit der Frage, welche Staaten zur Region Südostasien gehören sollen. So vielfältig sich die Region in ethnischer, politischer, kultureller und religiöser Hinsicht präsentiert, so ambivalent sind die Konnotationen in Europa. Die Geographie scheint die einzige Gemeinsamkeit der zehn Nationen zu sein, die sich zur Association of South East Asian Nations (ASEAN) zusammengeschlossen haben: das Sultanat Brunei Darussalam, Indonesien, Laos, Kambodscha, Myanmar (das ehemalige Burma), Malaysia, Thailand, die Philippinen, Singapur und Vietnam.

Die europäischen Klischees sind bestimmt von Eindrücken aus exotischen Urlaubsparadiesen und von pittoresker Armut, von den schicken Zwillingstürmen der malaysischen Hauptstadt Kuala Lumpur und von der aseptischen Business-Metropole Singapur, die wie ein verirrter Komet zwischen den ärmeren Nachbarn gelandet zu sein scheint. Und dann ist da dieses andere Südostasien, in dem es ständig zu brodeln und zu rumoren scheint, wo Angehörige unterschiedlicher Ethnien scheinbar fortwährend aufeinander stoßen, wo Menschen ohne Anklage und Prozess in Gefängnissen verschwinden, wo Journalisten unter Hausarrest gestellt werden.

Die internationalen Medien haben sich offenbar auf das Bild einer von wirtschaftlichen und politischen Krisen, von Terror und Menschenrechtsverletzungen gebeutelten Weltecke kapriziert – eine Region, in der Bomben in Hotels und Kirchen explodieren, Urlauber entführt werden, Separatisten sich blutige Schlachten mit dem Militär liefern oder Guerillas im Urwald den Aufstand proben und in der Regierungen mehr oder weniger erfolgreich versuchen, die Auflagen des Internationalen Währungsfonds zu erfüllen.

Vieles von dem, wozu sich die Regierungen der ASEAN-Staaten in Sachen Presse-Unfreiheit hinreißen lassen, kann getrost als Reaktion auf die internationale Berichterstattung gedeutet werden. Da spielt es zunächst keine Rolle, ob man die

westliche Presse zu beschneiden wünscht, weil sie die Wahrheit oder die Unwahrheit sagt. Dabei unterscheiden sich die Klagen der Machthaber in dieser Hinsicht durchaus nicht von denen eines Teils der Presse in ihren Ländern; die Motive und Intentionen freilich könnten unterschiedlicher nicht sein. Die einen wollen Kritik mundtot machen zum Zwecke des Machterhaltes, die anderen beklagen Unausgewogenheit und Oberflächlichkeit der internationalen Berichterstattung und fühlen sich missverstanden. Allzu oft, so viele Journalisten, bedienen sich die internationalen Medien aus Mangel an Sachkenntnis und Objektivität (und mangels Korrespondenten) hemmungslos aus der Klischeekiste, wo Hintergrundberichte und differenzierte Analysen vonnöten wären.

Für totalitäre und menschenverachtende Regime gibt es keine Entschuldigung, aber es scheint geboten, im Blick zu behalten, dass alle diese Länder auf eine mal nähere, mal fernere Geschichte von zum Teil barbarischer Unterdrückung, Zwangsmissionierung und Ausbeutung durch westliche Kolonialmächte zurückblicken. Sie mögen daher gute Gründe haben, den Geschenken und Guttaten der „entwickelten“ und demokratischen Welt zutiefst zu misstrauen.

Wie sieht es aus mit der Freiheit der Presse in den ASEAN-Staaten? Der Grad der Meinungs- und Pressefreiheit, der in diesen Ländern gewährt wird, ist nicht losgelöst vom jeweiligen Stand des Demokratisierungsprozesses zu betrachten. Bei näherem Hinsehen zeigt sich, dass selbst da, wo formaldemokratische Strukturen oder Institutionen existieren, diese noch keine Garantie dafür sind, dass das Handeln von Staat und Regierung auch dem Recht folgt. Eine demokratische Wahl allein macht noch keinen demokratischen Staat, zumindest so lange nicht, wie informelle Strukturen und Institutionen und eine damit einhergehende Missachtung der Rechtsstaatlichkeit die praktische Umsetzung demokratischer Grundsätze verhindern. Betrachtet man die Freiheit, zu informieren und informiert zu werden, als Gradmesser für die Einhaltung der universell gültigen Menschenrechte¹ und die Unterdrückung der freien

¹ Artikel 19 der Universellen Menschenrechtserklärung (Universal Declaration on Human Rights/UDHR), einer

Meinungsäußerung und freien Berichterstattung als ein Phänomen, das stets einhergeht mit der Verletzung anderer grundlegender Menschenrechte, dann gilt für alle ASEAN-Länder zweierlei: Es besteht ein erhebliches Defizit in Sachen Menschenrechte, und eine freie Presse nach westlichem demokratischem Weltbild existiert in der Praxis in keinem dieser Länder.

„Reporter ohne Grenzen“², eine Menschenrechtsorganisation, die sich der Einhaltung und dem Schutz der Presse- und Informationsfreiheit als Teil der universellen Menschenrechte weltweit verschrieben hat, gibt eine jährliche Rangliste der Feinde der Pressefreiheit heraus. Gemäß der Ausgabe 2003³ kommen die ASEAN-Staaten nicht besonders gut weg. Myanmar etwa, das ehemalige Burma, liegt als Dritttletzter auf Platz 164, Laos auf Platz 163, Vietnam auf Platz 159, Singapur auf Platz 144. Die Philippinen (118), Indonesien (108) und Malaysia (104) stehen nur wenig besser da. Den besten Platz (81) belegt erstaunlicherweise Kambodscha, gefolgt von Thailand (82). Zum Vergleich: Deutschland belegt Platz acht, Kuba ist auf Platz 165 Vorletzter, den letzten Platz hat sich Nordkorea verdient.⁴ Diese Einschätzung korrespondiert partiell mit dem Jahresbericht 2003 von „Freedomhouse“, einer amerikanischen Menschenrechtsorganisation, die sich der globalen Demokratisierung angenommen hat. Im von „Freedomhouse“ herausgegebenen Report über „The World’s most Repressive Regimes“⁵ werden jährlich „the worst of the worst“ in Sachen Menschenrechte ausgewiesen. Unter den schlimmsten

Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen, garantiert das Recht auf Meinungsfreiheit: „Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes the right to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers.“ UN General Assembly Resolution 217A(III).

2 Deutsche Sektion: www.reporter-ohne-grenzen.de.

3 Für die Ausarbeitung der Rangliste beantworteten Journalisten, Wissenschaftler, Rechtsexperten und Menschenrechtsverteidiger einen 53 Fragen umfassenden Katalog. Abgefragt wurden verschiedene Aspekte von Verstößen, darunter gewalttätige Übergriffe, Morde und Verhaftungen ebenso wie politische, rechtliche oder ökonomische Einflüsse (beispielsweise Zensur, staatliche Monopole oder die restriktive Anwendung der Pressegesetze). Einzelne Aspekte wurden nach ihrer Bedeutung für die Pressefreiheit gewichtet. In diesem Jahr lagen für 164 Staaten verlässliche Informationen vor. Im Index sind Ereignisse zwischen September 2002 und September 2003 berücksichtigt. Für Kriterien und die komplette Liste vgl. www.reporter-ohne-grenzen.de/content/dateien/indpres.php.

4 Brunei Darussalam war im Bericht für 2003 nicht erwähnt.

5 The world’s most repressive regimes 2003. A special report to the 59th session of the United Nations Commission on Human Rights, Geneva 2003; www.freedomhouse.org.

Menschenrechtsverletzern finden sich neben Kuba, China und Nordkorea auch die ASEAN-Länder Laos, Myanmar und Vietnam.

Für die laotische Regierung etwa fungiert die Presse unverhohlen als Propagandainstrument der kommunistischen Regierungspartei. Alle Medien des Landes befinden sich in ihrem Besitz und werden von ihr kontrolliert. Eine Gesetzesänderung aus dem Jahre 2002, die laut dem Minister für Information und Kultur die Standards und die Professionalität der Medien verbessern soll, dient als Vorwand, zu gewährleisten, dass die Berichterstattung in Zukunft vorteilhafter für die Partei ist und damit deren langfristiges Ziel, das Land aus der Armut herauszuführen, unterstützt.⁶ Um dieses Ziel zu erreichen, so der Minister, brauche die Partei die volle Unterstützung der Medien. Im vergangenen Jahr wurden zwei belgische Journalisten in Laos verhaftet und mangels einer nachprüfbaren Anklage schließlich wegen Waffenbesitzes zu 15 Jahren Haft verurteilt. Nur durch massiven internationalen Druck, bei dem auch der Hinweis auf die internationale Hilfe, auf die das Land dringend angewiesen ist, eine Rolle gespielt haben dürfte, wurden die beiden Journalisten und ihr Dolmetscher einen Monat später freigelassen. Laos blickt auf eine lange Geschichte willkürlicher Verhaftungen von Kritikern und Journalisten zurück, und Anklagen lauten vielfach auf Propaganda gegen die „Laos People’s Democratic Republic“. Wer schreibend „Missverständnisse“ über Laos provoziert, muss mit harten Gefängnisstrafen rechnen. Auf Verstöße, die nach dem Strafrecht geahndet werden, stehen bis zu 15 Jahre Gefängnis.

Auch Brunei, Myanmar und Vietnam scheinen gänzlich unberührt von jeglichem Liberalisierungsprozess. Die Presse in Brunei wirkt eher wie eine interne Firmengazette denn als Regulativ staatlicher Organe oder Medium zur objektiven Information und Bildung. Die freie Presse Bruneis übt Selbstzensur, besonders bezüglich des Sultans Haji Hassanal Bolkiah und seiner Familie, der Staatsoberhaupt, Premier-, Verteidigungs- und Finanzminister in Personalunion ist. Die wichtigsten Medien sind im Privatbesitz des Außenministers, eines Bruders des Sultans; Pelita Brunei ist offizielles Regierungsorgan, und Radio Television Brunei wird vom Staat betrieben. Wiewohl die Menschenrechte generell geachtet werden, existiert im Sultanat Brunei keine unabhängige Presse und ergo auch keine Pressefreiheit.

6 World Press Freedom Review 2002; www.freemedia.at/wpfr/Asia/laos.htm.

In Myanmar wurde der Wahlsieg der Nationalen Liga für Demokratie unter der Führung der Nobelpreisträgerin Auun San Suu Kyi im Mai 1990, die damals mehr als 80 Prozent der Stimmen für sich gewinnen konnte, von den Wahlverlierern, der Militärjunta, niemals anerkannt, und seither herrscht düsteres Schweigen. Die Burmesen haben keinen Zugang zu objektiver Information, und weder burmesischen noch ausländischen Journalisten ist es möglich, ihrem Beruf angemessen nachzugehen. Folter, Drohungen, Morde, Zensur und harsche Gefängnisstrafen bilden die untauglichen Petrischalen für Menschenrechte, Meinungs- und Pressefreiheit in Myanmar. Kein anderes ASEAN-Land hält so viele Journalisten in Gefängnissen fest. Seit 1990 sind dabei mindestens vier Journalisten ums Leben gekommen.

Vietnam erwies sich auch 2003 als eines der repressivsten Regime in Asien. Die Presse wird nach wie vor durch die kommunistische Regierung geknebelt. Alle Medienprodukte werden von der Regierung oder regierungsnahen Organisationen betrieben und herausgegeben; Herausgeber, Redakteure und Journalisten sind überwiegend Mitglieder der Partei, und unabhängiges Denken oder gar Schreiben werden vehement und nicht selten gewalt-sam unterdrückt. Die Regierung kontrolliert alle verwalterischen Presseangelegenheiten wie die Einstellung von Mitarbeitern und gibt bindende Richtlinien und Auflagen für die Medienschaffenden heraus, die sicherstellen, dass die Regierungspartei in positivem Licht erscheint. Für Kritik ist kein Platz, und Presse wird funktionalisiert für die Botschaft der Partei. Journalisten, die sich dem Regime gegenüber kritisch äußern, drohen drastische Gefängnisstrafen; zur Zeit werden mindestens acht Journalisten und Schriftsteller im Gefängnis festgehalten wegen des Versuchs, regierungskritische Information über das Internet zu vertreiben. Faire Gerichtsverhandlungen sind in Vietnam keine Option, in den meisten Fällen existiert nicht einmal eine formale Anklage. Kontakte von Inhaftierten zu Familien oder Rechtsbeiständen werden nur selten gewährt. Anklagen erfolgen häufig wegen Spionage oder Unterminierung der Gesellschaft. Die Fälle von Gewalt gegenüber Journalisten sind zahllos; offene Gewalt auf der Straße, Telefonterror und willkürliche Verhaftungen sind an der Tagesordnung. Vietnam gehört zweifellos zu den schlimmsten Feinden der Menschenrechte und Unterdrückern der Pressefreiheit in Südostasien.

Für den Liberalisierungsprozess in Kambodscha hat sich seit der Wahl 1993 nicht viel verbessert. Die elektronischen Medien sind nach wie vor kom-

plett unter der Kontrolle der Regierung, und die so genannte „freie“ Presse wird regelmäßig mit Klagen gegen unbequeme Artikel überzogen. Insgesamt aber scheinen Drohungen und Einschüch-terungen von Journalisten abgenommen zu haben. Im vergangenen Jahr wurde dem Radiosender FM 105 Sambok Khmum Radio die Schließung angedroht, nachdem man Sendungen des Radio Free Asia und der Voice of America ausgestrahlt hatte. Wiewohl die Presse in Kambodscha als alles andere als frei zu bezeichnen ist, hat das Land erste Fortschritte in Bezug auf den Umgang mit der Presse gemacht.

In Malaysia wurde unter einer demokratischen Maske, besonders nach der Machtübernahme Muhammad Mahathirs im Jahr 1981 und dessen ehrgeiziger „Vision 2020“⁷, die Freiheit der Presse zunehmend beschnitten. Der Sedition Act von 1948 sowie der Internal Security Act (ISA) und dessen Verschärfung anlässlich des Kampfes gegen den Terror, dem sich der Präsident bereitwillig angeschlossen hatte, um ihn innenpolitisch zu nutzen, bieten der Regierung hinreichend Möglichkeiten, eine freie Presse zu verhindern und sowohl politische Gegner als auch kritische Journalisten durch strafrechtliche Verfolgung mundtot zu machen. Personen können nach dem ISA ohne gerichtliches Verfahren bis zu zwei Jahre in Haft genommen werden; (politische) Versammlungen ab drei Personen sind genehmigungspflichtig. Dem ökonomischen Fortschritt und der „interethnischen Harmonie“ sind zivile Bürgerrechte und etwaige Reste demokratischer Strukturen beinahe restlos zum Opfer gefallen.

Singapur führt in vielerlei Hinsicht ein Zwitterdasein. Zwar herrscht dort im Vergleich zu seinen Nachbarstaaten eine relative Rechtssicherheit, die sich auch positiv auf das Investitionsklima auswirkt und dem Stadtstaat wesentlich zu seinem heutigen Reichtum verholfen hat. Dennoch kann von Singapur nicht als demokratischem Staat gesprochen werden. De jure ist Pressefreiheit gegeben, tatsächlich jedoch sind Meinungs- und Pressefreiheit stark eingeschränkt, und die Zensur ist strikt, besonders im Hinblick auf die fragile „interethnische Harmonie“ der verschiedenen Volksgruppen.⁸ Wie auch in Malaysia hat die Regierung mit dem Internal Security Act hinreichend Handhabe, gegen kritische Journalisten

7 Danach soll bis zum Jahr 2020 die ökonomische Transformation Malaysias von einem „Entwicklungsland“ zu einem Land der „entwickelten Welt“ abgeschlossen sein.

8 Im Wesentlichen malaiische, chinesischstämmige und indischstämmige Ethnien.

unter dem Deckmantel der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung vorzugehen und sie zum Schweigen zu bringen. Ohnehin sind die größten Zeitungen des Landes im Besitz der Singapur Press Holdings, eines eng mit der Regierungspartei verbundenen Unternehmens. Generell bedeutet dies, dass unter einem schein-demokratischen Anstrich jede Kritik, welche die innere oder äußere Stabilität, das Image oder die Wirtschaftskraft des Landes schwächen könnte, von der Regierung rigoros unterdrückt wird. Dies gilt auch für ausländische Medien, denen es laut Informationsminister Lee Boon Yang nicht gestattet ist, sich zu Singapurs Politik zu äußern. Singapur verfügt ebenso wie Brunei über keine nationale Presseagentur.

Die Philippinen, Thailand und Indonesien genießen zumindest formal größere Pressefreiheit, in der Praxis jedoch gestaltet sich deren Umsetzung schwierig. Thailand gilt als eine der am solidesten etablierten Demokratien in Südostasien, die ihre (Selbst-)Verpflichtung zur Pressefreiheit oft genug unter Beweis gestellt hat. Die thailändische Presse gilt wie die der Philippinen als eine der längst etablierten und freiesten in der Region. Aber auch in Thailand mischt Premierminister Thaksin Shinawatra, sowohl in seiner Rolle als Staatsoberhaupt als auch durch sein Unternehmen, im Mediengeschäft mit. Einschüchterungen und Drohungen sind zwar seltener als in anderen ASEAN-Ländern, wirtschaftlicher Druck auf Zeitungen, Fernsehsender und Redakteure gehören aber ebenso zum Repertoire wie die Schließung von Fernseh- und Radioprogrammen etwa wegen regierungskritischer Kommentare.

Generell respektiert die philippinische Regierung zwar die Pressefreiheit, in der Realität werden die Medien des Landes aber stark von einigen wenigen mächtigen und regierungsfreundlichen (Medien-)Clans kontrolliert. Die Presse in beiden Ländern hat es geschafft – trotz zahlreicher Drohungen und Repressionen –, vielfältig und rege zu bleiben; wiewohl einige Blätter und Sender es vorgezogen haben, sich auf Sensationsjournalismus und „Yellow press“ zu verlegen. Schikanen, Einschüchterungsversuche und blanke Gewalt gegen Journalisten sind auch in den Philippinen an der Tagesordnung. Das Land gilt als einer der gefährlichsten Orte der Welt für Medienschaffende; seit 1986 kamen in den Philippinen 40 Journalisten gewaltsam ums Leben, und keiner der Fälle wurde je aufgeklärt.⁹

9 Vgl. Jahresbericht 2003, World Press Freedom Review, www.freemedia.at/wpfr/Asia/philippines.htm.

Indonesien nimmt eine Sonderstellung ein, da es nach dem Sturz Suhartos 1998 und besonders nach dem Amtsantritt Abdurrahman Wahids im Jahr 1999 über das mit Abstand liberalste Pressegesetz der Region verfügt. Präsident Wahid hatte die gesetzlichen Grundlagen für Meinungs- und Pressefreiheit durchgesetzt, und nach dreißig Jahren quasitotalitärer Regierung entstand eine vielfältige Medien- und Presselandschaft. Lange hat die Freude darüber nicht angehalten, denn seit der Machtübernahme durch Präsidentin Megawati Sukarnoputri wird eifrig am Rückschritt gearbeitet. So wurde im Dezember vergangenen Jahres ein neues Medien- und Rundfunkgesetz¹⁰ verabschiedet, das weit hinter internationale Standards zurückfällt und die neu errungenen Freiheiten zu großen Teilen wieder zurücknimmt. Drastische Strafen, Beschränkungen und vage Formulierungen bezüglich der möglichen Verstöße machen eine unabhängige Presse in Indonesien damit zur Farce. War die Presse Indonesiens gerade auf einem guten Weg zur Selbstregulierung, so hat Megawati ihr nun mit dem neu installierten Rundfunkrat (KPI)¹¹ ein Organ vorgesetzt, das der Regierung massive Einmischungen (Lizenzvergabe, Programmgestaltung, ethische Kriterien) erlaubt, die mit internationalen Standards ebenso wenig vereinbar sind wie die Teile des neuen Rundfunkgesetzes, die Beiträge ausländischer Rundfunksender und -sendungen bannen.

Wirklich gebraucht hätte es dieses neue Gesetz nicht, um die freie Presse zu beschneiden, denn in den vergangenen Monaten hat sich überdeutlich gezeigt, dass „alte Seilschaften“ und informelle Strukturen ausreichen, Meinungs- und Pressefreiheit auf lange Sicht auszutrocknen. Die peinlichen Gerichtsprozesse zwischen einigen Großkopfen und dem Magazin „Tempo“, einer kritischen, unter Suharto verbotenen Gazette, belegen dies. Absurde Klagen gegen die Presse und ihre Mitarbeiter und noch absurdere Urteile werden ausgesprochen, wenn die jeweiligen Richter dem Kläger wohlgesinnt sind. Derzeit sieht sich „Tempo“ mit einer Klagewelle zweier einflussreicher indonesischer Geschäftsleute wegen Geschäftsschädigung in Höhe von rund 200 Millionen US-Dollar konfrontiert. Nicht nur Indonesien stehen düstere Zeiten bevor, wenn die Höhe des Kontostandes über die Pressefreiheit entscheidet. Ob dieses Urteil für die gesamte Region gilt, wird die nahe Zukunft zeigen.

10 Vgl. www.ifex.org/en/content/view/full/150/?PHPSSESID=5320e818da73b1083e01f633fdb9fab7.

11 KPI: Komisi Penyiaran Indonesia.

Das Verhältnis der EU und der USA zur Region Südostasien

Nach dem Zweiten Weltkrieg vollzog sich in Südostasien¹ eine Wachablösung: Hatten europäische Mächte in den zurückliegenden gut drei Jahrhunderten die Region beherrscht, schickten sich nun die USA an, eine dominierende Rolle in Südostasien zu spielen, die sie für die kommenden Dekaden behalten sollten. Zu Beginn der neunziger Jahre reagierten europäische Akteure nervös auf Prognosen eines kommenden „pazifischen Jahrhunderts“, in dem sich die Beziehungen zwischen den USA und dem asiatisch-pazifischen Raum als Hauptachse einer neuen globalen Ordnung abbilden würden. Dieses Szenario ließ kaum Raum für eine prominente und gestaltende Teilhabe Europas an den internationalen Beziehungen des 21. Jahrhunderts. Es machte zudem die Europäer für ihre missliche Lage selbst verantwortlich, hatten sie es doch versäumt, ihr Verhältnis zu dieser Weltregion auf eine solide institutionelle Basis zu stellen.

Freilich war die These vom europäischen Niedergang ebenso realitätsfern wie die Idee eines dauerhaften asiatischen Wirtschaftswunders, das durch die Asienkrise der Jahre 1997 und 1998 schnell als Mythos entlarvt wurde. Dennoch verfehlte die im vergangenen Jahrzehnt intensiv geführte Debatte um die Gestaltung der postbipolaren Weltordnung nicht ihre Wirkung. Seit Mitte der neunziger Jahre haben die Europäische Union (EU) und führende asiatische Akteure, darunter vor allem die Gemeinschaft Südostasiatischer Nationen (ASEAN), ihre Beziehungen durch die Gründung neuer Kooperationsmechanismen quantitativ und qualitativ entscheidend verbessert. Parallel dazu hat eine Diversifizierung außenpolitischer Interessen im interregionalen Verhältnis stattgefunden, die in einer Ausweitung der ursprünglich primär handelspolitischen Agenda hin zu sicherheitspoliti-

schen Themenfeldern zum Ausdruck kommt – und dies nicht erst, seit Südostasien als einer der Hauptschauplätze im Kampf gegen den Terrorismus verstärkt in das Blickfeld der Weltöffentlichkeit gerückt ist.

Ist es der EU gelungen, in Südostasien verlorenes Terrain gegenüber den USA zurückzugewinnen? Stehen die EU und die Vereinigten Staaten in der Region überhaupt in einem Konkurrenzverhältnis, oder stellen sich die Rollen vielmehr als komplementär dar? Und schließlich: Wie perzipieren südostasiatische Akteure das Engagement der USA und der EU? Die nachfolgende Auseinandersetzung mit diesen Fragen erfordert einen gewissen Grad an Vereinfachung, da auf die komplexen Prozesse außenpolitischer Entscheidungsfindung nicht im Detail eingegangen werden kann. Die Südostasienpolitik der EU ergibt sich als Summe der Interessen und Strategien der Europäischen Kommission, in weitaus geringerem Maße des Europäischen Parlaments, in erster Linie aber der Regierungen der Mitgliedstaaten. Selbst wenn die Differenzen geringer ausgeprägt sind als beispielsweise mit Blick auf China oder gar den Irak, sind die jeweiligen nationalen Politiken gegenüber der südostasiatischen Region alles andere als deckungsgleich. So wirkte sich das gespannte Verhältnis zwischen Portugal und Indonesien, das 1975 die portugiesische Kolonie Ost-Timor annektiert hatte, über mehrere Jahre hinweg negativ auf die europäisch-südostasiatischen Beziehungen insgesamt aus. Ende der neunziger Jahre fiel es der EU schwer, eine einheitliche Politik gegenüber Burma (Myanmar) zu formulieren, da einige Mitgliedstaaten einen kritischen Dialog mit der dortigen Militärregierung anstrebten, während andere eine Isolationspolitik favorisierten.

Auch für die USA kann kaum von einer kohärenten Südostasienpolitik gesprochen werden. Oftmals verfolgen die am außenpolitischen Entscheidungsprozess beteiligten Akteure, darunter neben dem Präsidenten vor allem das State Department, der Kongress, das Pentagon und das Amt des United States Trade Representative, sowie indirekt Hunderte von Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Lobbys und Pressure Groups unter-

¹ Südostasien umfasst die elf Staaten Brunei, Burma (Myanmar), Indonesien, Kambodscha, Laos, Malaysia, Ost-Timor, die Philippinen, Singapur, Thailand und Vietnam. Diese Länder (mit Ausnahme Ost-Timors) sind auch Mitglieder der Association of Southeast Asian Nations (ASEAN). Südostasien und ASEAN werden in diesem Aufsatz synonym verwendet. Der Begriff asiatisch-pazifischer Raum bezieht sich auf alle asiatischen Pazifikanrainer (Südostasien, China, Japan, Nord- und Südkorea, Taiwan).

schiedliche und sich nicht selten widersprechende Interessen.

Wenn im Folgenden von der EU und den USA die Rede ist, geschieht dies im Bewusstsein, dass sich in beiden Fällen die Beziehungen zu Südostasien komplexer darstellen, als es hier diskutiert werden kann. Indessen ermöglicht die Konzentration auf die wesentlichen Interessen und Politiken einen trennschärferen Vergleich, der mit Blick auf die historische, wirtschaftliche und sicherheitspolitische Dimension vorgenommen werden soll.

Die historische Dimension

Wollte man die historische Entwicklung der europäischen und der amerikanischen Beziehungen zu Südostasien auf eine kurze, vergleichende Formel bringen, so könnte diese lauten: Während die Involvierung Europas in die Geschehnisse der Region im Wesentlichen zielgerichtet verlief und sich vom frühen 17. bis zum 19. Jahrhundert im Ganzen als evolutionärer Prozess von christlicher Mission über Handelsposten bis zur fast vollständigen imperialistischen Dominierung Südostasiens vollzog, stellte sich die Ausdehnung der Vereinigten Staaten in den asiatischen Raum eher als Verkettung von Ad-hoc-Reaktionen auf ökonomische und geostrategische Strukturveränderungen dar. Als 1784 mit der „Empress of China“ erstmals ein amerikanisches Handelsschiff in einem chinesischen Hafen (Kanton) einlief und den Beginn eines handelspolitischen Interesses der noch jungen USA in Asien markierte, blickten beispielsweise die Niederlande bereits auf ein rund 180-jähriges wirtschaftliches Engagement in Indonesien zurück. Und als 1853 der amerikanische Kommodore Matthew Perry die Öffnung Japans erzwang, strebten die Europäer bereits dem Höhepunkt ihrer Expansionspolitik in Asien zu. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts standen alle Territorien Südostasiens – mit Ausnahme des Großteils von Siam, des heutigen Thailands – unter britischer, französischer, niederländischer, spanischer oder portugiesischer Kolonialverwaltung.

Das unmittelbare, imperialistische Engagement der USA in der Region begann erst mit der Wende zum 20. Jahrhundert. Nach dem spanisch-amerikanischen Krieg von 1898 wurden die Philippinen amerikanische Kolonie und wichtigster militärischer Stützpunkt der USA in Südostasien. Innerhalb weniger Dekaden hatten die USA die Metamorphose von der Kolonie zur Kolonialmacht

vollzogen. Die Aufrechterhaltung einer amerikanischen Vormachtstellung im Pazifik bildet seither ein historisch durchgängiges Leitmotiv Washingtoner Asien-Politik. Während des Kalten Krieges beruhte die annähernd hegemoniale Position der USA vor allem auf bilateralen Sicherheitsabkommen mit Japan, Taiwan, Südkorea, den Philippinen und Thailand sowie Australien und Neuseeland im ANZUS-Pakt. Der Ansatz, mit der Southeast Asia Treaty Organization (SEATO) 1954 ein der NATO nachempfundenes multilaterales Militärbündnis in Asien aufzubauen, scheiterte. Vor allem während der Zeit des Ost-West-Konfliktes kam Südostasien in der amerikanischen Perzeption eine geostrategische Schlüsselposition zu, wobei der Vietnam-Krieg den prominentesten und gleichermaßen traumatischsten Versuch Washingtons darstellte, die globale Politik der Eindämmung des Kommunismus regional umzusetzen.

Im Zuge der internationalen Strukturveränderungen zu Beginn der neunziger Jahre verlor die Region für die amerikanische Außenpolitik nur kurzzeitig ihre zentrale Bedeutung. Die erste Clinton-Administration maß südostasiatischen Akteuren, insbesondere der damals äußerst aktiven ASEAN, eine Schlüsselrolle bei der Herstellung einer sicherheitspolitisch stabilen und von demokratisch-marktwirtschaftlichen Prinzipien geprägten neuen internationalen Ordnung im asiatisch-pazifischen Raum bei. Auf der Suche nach einem außenpolitischen Schwerpunkt schenkte Clinton zu Beginn seiner Präsidentschaft Asien besondere Aufmerksamkeit, was zwangsläufig Anlass zu Irritationen gab, vor allem unter den europäischen Partnern. Im Grunde ging es dabei aber weniger um die Befürchtung, die USA könnten sich von Europa abwenden – ein Szenario, das aufgrund des hohen Institutionalisierungsgrades in den transatlantischen Beziehungen zu keinem Zeitpunkt als realistisch gelten konnte –, sondern vielmehr um die Wahrnehmung, dass die Vereinigten Staaten ihre Beziehungen zu der zum damaligen Zeitpunkt dynamischsten Wirtschaftsregion der Welt in raschem Tempo intensivierten, während Europa in Südostasien bestenfalls eine Nebenrolle spielte.

Als Schlüsselereignis galt das von Clinton im Jahr 1993 in Seattle initiierte Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs des Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) Forum, dem u. a. die USA, die ASEAN-Staaten, Japan und China angehören. Etliche Beobachter sahen APEC in der Lage, als Motor eines asiatisch-pazifischen Integrationsprozesses das weltwirtschaftliche Gewicht Europas entscheidend herauszufordern, wenn nicht gar

signifikant schwächen zu können. Sowohl unter wissenschaftlichen Beobachtern als auch unter Politikern erlangte die Metapher vom schwächsten Glied der neuen Weltordnung Popularität für die Beschreibung der institutionellen Defizite in den europäisch-asiatischen Beziehungen. Die Asien-Strategien der deutschen Bundesregierung und der EU von 1993 bzw. 1994 zeugten deutlich von der Besorgnis, Europa könne als Verlierer eines sich ankündigenden „pazifischen Jahrhunderts“ enden, entwickelten aber gleichzeitig Ideen für den Ausbau der Beziehungen zu den asiatischen „Tigerstaaten“. Gute Grundvoraussetzungen waren hierfür durchaus gegeben. Anders als beispielsweise im Falle Lateinamerikas ist das europäisch-südasiatische Verhältnis kaum jemals von Schuldzuweisungen der ehemaligen Kolonien an die einstigen Kolonialmächte für eventuelle Entwicklungsdefizite belastet gewesen. Die Beschreibung der interregionalen Beziehungen zwischen Europa und Südostasien als institutionelle Wüste war in dieser Absolutheit nie gerechtfertigt. Immerhin hatten die damalige EG und die ASEAN seit 1972 einen regelmäßigen Dialog unterhalten, der 1980 in einem weitreichenden und vor allem innovativen Kooperationsabkommen gipfelte. Von besonderer Bedeutung war die darin enthaltene Formulierung, dass es sich um ein Übereinkommen zwischen „gleichen Partnern“ handele, nicht etwa um eine klassische entwicklungspolitische Vereinbarung zwischen dem „Westen“ und der „Dritten Welt“.²

In Anknüpfung an bereits bestehende institutionelle Verklammerungen entstand auf der Grundlage einer singapurisch-französischen Initiative 1996 das Asia-Europe Meeting (ASEM), das die Beziehungen zwischen den beiden Kontinenten auf eine breitere Basis stellen und Europa einen besseren Zugang zur asiatischen „Wirtschaftswunder-Region“ verschaffen sollte. Neben den EU-Staaten und den meisten südasiatischen Ländern sind auch Japan, China und Südkorea Mitglied von ASEM.³ Zunächst als wenig Erfolg versprechende Antwort auf APEC belächelt, kann ASEM nach nunmehr vier Gipfeltreffen der

2 Vgl. Cooperation Agreement between Member Countries of ASEAN and European Community, Kuala Lumpur, 7 March 1980; www.aseansec.org/1501.htm.

3 Auf südasiatischer Seite sind Burma (Myanmar), Kambodscha, Laos und Ost-Timor noch nicht Mitglied von ASEM, wobei die ersten drei einen Antrag auf Mitgliedschaft gestellt haben. Europa ist durch alle EU-Mitgliedstaaten vor der jüngsten Erweiterungsrunde sowie durch die Europäische Kommission vertreten. Aller Voraussicht nach werden auch die zehn neuen EU-Mitglieder in ASEM aufgenommen werden.

Staats- und Regierungsoberhäupter – das letzte Meeting fand 2002 in Kopenhagen statt, das fünfte wird im Oktober von Vietnam ausgerichtet – auf eine ansehnliche Bilanz verweisen, die zunehmend auch sicherheitspolitische Themenfelder einschließt. Gleichzeitig ließ die Asienkrise die Vision einer amerikanisch-asiatischen Vorherrschaft im 21. Jahrhundert in etwas nüchternerem Licht erscheinen. Die Krise relativierte die euphorische Prognose eines ungebremsten Wachstums in Südostasien und damit auch indirekt die These vom wirtschaftlichen Niedergang Europas gegenüber Asien. Das Szenario einer amerikanischen Dominanz hat sich zumindest mit Blick auf die Handelsdaten nicht verwirklicht.

Die wirtschaftliche Dimension

In Südostasien kommt der EU und den USA beinahe ein gleich großes handelspolitisches Gewicht zu. Mit beiden Partnern ist das Handelsvolumen zwischen 1990 und 2002 deutlich und in fast gleichem Umfang angestiegen. Im betrachteten Zwölf-Jahres-Zeitraum wuchs der EU-ASEAN-Handel um 270 Prozent – von 37 auf 101 Milliarden Euro. 2002 machten die Einfuhren aus den ASEAN-Staaten 6,3 Prozent der gesamten EU-Importe aus. Gleichzeitig belief sich der Anteil der EU-Exporte nach Südostasien auf 3,9 Prozent der Gesamtausfuhren.

Sehr ähnlich stellen sich die Handelsbeziehungen aus amerikanischer Sicht dar. Das Volumen des Güteraustausches zwischen den USA und Südostasien stieg im selben Zeitraum um 254 Prozent – von 45 auf 117 Milliarden US-Dollar. 2002 stammten 6 Prozent aller US-Importe aus Südostasien, während 4,2 Prozent der US-Exporte in den ASEAN-Staaten abgesetzt wurden. Dass sich hinter diesen nüchternen Zahlen signifikante Handelsströme verbergen, macht vor allem der Vergleich deutlich: Der Handel der EU mit ASEAN lag 2002 etwas über dem mit Russland. Seit der EU-Erweiterung ist ASEAN sogar der drittgrößte Handelspartner der EU, hinter den USA und Japan und knapp vor China. Im Falle der USA entspricht der Austausch mit Südostasien dem Handelsvolumen mit Deutschland und Belgien zusammengenommen. Es handelt sich jedoch weder aus Sicht Washingtons noch aus Sicht Brüssels um eine reine Erfolgsgeschichte, da mit der Ausweitung der Handelsströme auch eine sprunghafte Vermehrung des jeweiligen Handelsbilanzdefizits

einhergegangen ist. Betrug dieses auf EU-Seite 1990 lediglich eine Milliarde Euro, war es 2002 bereits auf 23 Milliarden Euro angewachsen. Das amerikanische Handelsdefizit im Verhältnis mit Südostasien vergrößerte sich im selben Zeitraum von acht auf 35 Milliarden US-Dollar.⁴

Die Gemeinsamkeiten zwischen der EU und den USA enden jedoch mit den Handelsdaten und dem auf beiden Seiten vorhandenen, generellen Interesse an einem weiteren Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen mit Südostasien. Die Strategien unterscheiden sich deutlich und sind sowohl abhängig von jeweiligen politischen Interessen als auch von strukturellen Rahmenbedingungen. Wie schon die Clinton-Administration propagiert auch die Regierung von George W. Bush – durchaus nicht unumstritten – den Freihandel als Generalansatz zur Öffnung von Märkten in Asien, zum Abbau des Handelsbilanzdefizits und letztlich zur Schaffung von Arbeitsplätzen in den USA. Während Clinton jedoch zumindest in seiner ersten Amtsperiode eine Politik der Multilateralisierung internationaler Wirtschaftsbeziehungen betrieb und die Zukunft in einer asiatisch-pazifischen Freihandelszone sah, favorisiert die gegenwärtige Administration bilaterale Verträge. Die zunehmenden Schwierigkeiten der USA, ihre Interessen innerhalb der Welthandelsorganisation (WTO) durchzusetzen, und Probleme bei den Verhandlungen zu einer gesamtamerikanischen Freihandelszone (Free Trade Area of the Americas) lassen multilaterale Handelsinitiativen nicht mehr als den Königsweg zur Förderung amerikanischer Wirtschaftsinteressen erscheinen. Im Oktober 2002 kündigte Bush daher die Enterprise for ASEAN Initiative (EAI) an, die den Aufbau eines Netzwerks bilateraler Freihandelszonen (FTAs) der USA mit südostasiatischen Staaten vorsieht.⁵ Die erste bilaterale FTA mit einem ASEAN-Mitglied, gleichzeitig der erste Vertrag dieser Art mit einem asiatischen Staat überhaupt, trat am 1. Januar 2004

4 Datenquellen für alle hier gemachten Angaben: Für den US-Handel (eigene Kalkulation): US Census Bureau, www.census.gov/foreign-trade/balance/index.html und www.census.gov/foreign-trade/statistics/historical/grands.txt; für den EU-Handel: Europäische Kommission, www.europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/data.htm; Europäische Kommission, Mitteilungen der Kommission. Eine neue Partnerschaft mit Südostasien (COM 2003, 299/4); http://europa.eu.int/comm/external_relations/asia/doc/com03_399_de.pdf. Um eine Vergleichbarkeit der Angaben für 1990 und 2002 zu gewährleisten, sind auch die nach 1990 der ASEAN bzw. der EU beigetretenen Staaten in den Daten für 1990 berücksichtigt.

5 Vgl. U.S. Department of State, Enterprise for ASEAN Initiative. Fact Sheet, October 26, 2002; www.state.gov/p/eap/rls/14700.htm.

mit Singapur in Kraft. Offizielle Verhandlungen mit Thailand sollen in Kürze beginnen, wahrscheinlich gefolgt von den Philippinen und zu einem späteren Zeitpunkt von Indonesien und Malaysia.

Die EAI ist vor dem Hintergrund amerikanischer Direktinvestitionen zu sehen. Zwar sind die USA der größte Anleger in Südostasien – amerikanische Unternehmen investieren dort derzeit etwa fünfmal so viel wie in China –, aber die Direktinvestitionen haben sich zwischen 1997 und 2001 von 30 auf 13 Milliarden US-Dollar reduziert.⁶ Bushs Handelsinitiative soll die Rahmenbedingungen für amerikanische Unternehmen in Südostasien und das durch Terrorismus und andere Instabilitätsfaktoren gegenwärtig eher ungünstige Investitionsklima in der Region verbessern. Auch für europäische Investoren hat Südostasien seit der Asien-Krise an Bedeutung verloren. Der Anteil von ASEAN an den gesamten ausländischen Direktinvestitionen der EU ging von 3,3 (1998) auf 1,8 Prozent (2001) zurück.⁷ Es wäre jedoch wenig aussagekräftig, die Summe der europäischen Direktinvestitionen den amerikanischen gegenüberzustellen. Wie in anderen Weltregionen auch konkurrieren die EU-Mitglieder um Investitionen und Aufträge in Südostasien. Anders als die US-Regierung kann die Europäische Kommission nur sehr begrenzt auf eine Verbesserung der Handels- und Investitionsbedingungen in Südostasien Einfluss nehmen. Konsequenterweise hat die EU der amerikanischen Freihandelspolitik nicht viel entgegenzusetzen.

Die von Bundeskanzler Gerhard Schröder während seiner Südostasienreise im Mai 2003 angesprochenen Pläne für ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und Singapur gehen derzeit noch nicht über das Stadium politischer Rhetorik hinaus. Auch andere Vorschläge sind bisher im Sande verlaufen. Die Idee einer europäisch-ostasiatischen Freihandelszone, die 1999 von der Asia-Europe Vision Group, einer hochrangig besetzten ASEM-Beratergruppe, in die Diskussion gebracht worden war, stieß auf wenig politische Gegenliebe. Das Hauptargument der meisten Regierungsbehörden, darunter auch von Vertretern des Auswärtigen Amtes, gegen eine europäisch-asiatische Wirtschaftsintegration im Rahmen

6 Vgl. U.S. Trade Policy toward Southeast Asia and Oceania. Hearing before the Subcommittee on Asia and the Pacific of the Committee on International Relations, House of Representatives, 108th Congress, First Session, S. 9; www.house.gov/international_relations/108/87996.pdf.

7 Vgl. Europäische Kommission, Eine neue Partnerschaft (Anm. 4), S. 10.

von ASEM bestand in dem Hinweis auf die Informalität des Forums. Andererseits ist das Asia-Europe Meeting geschaffen worden, um eine zwanglose Diskussion relevanter Themenbereiche und vor allem Vertrauensbildung im europäisch-asiatischen Verhältnis zu ermöglichen. Das Forum besitzt zwar nicht das Mandat für formale Vertragsverhandlungen, aber gerade in der Informalität und der Abwesenheit von politischem Erfolgsdruck liegt die Stärke des ASEM-Prozesses.⁸

Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen auf der Basis von ASEM-Mitgliedschaft erscheinen schon deshalb wenig realistisch, weil kaum ersichtlich ist, wie die heterogenen politischen und wirtschaftlichen Interessen von demnächst wahrscheinlich 37 ASEM-Staaten erfolgreich harmonisiert werden könnten. Erschwerend käme ferner hinzu, dass es den südostasiatischen Regierungen bisher nicht einmal untereinander gelungen ist, ihre seit 1992 in Planung befindliche regionale Freihandelszone (ASEAN Free Trade Area/AFTA) vollständig zu implementieren. Wie sollte dann Einigkeit hinsichtlich eines weitaus umfassenderen, regionenübergreifenden Abkommens erzielt werden? In ihrem jüngsten Strategiepapier zu den Beziehungen der EU mit Südostasien schlägt die Europäische Kommission vorsichtig einen als „*transnationale Handelsinitiative EU-ASEAN (TREATI)*“ bezeichneten handelspolitischen Aktionsplan vor, um die Handels- und Investitionsströme zu fördern“. Dies könne den Weg bereiten, um nach Abschluss der – derzeit unterbrochenen – Doha-Handelsrunde der WTO die Unterzeichnung eines Freihandelsabkommens „ernsthaft in Erwägung zu ziehen“, sofern ein solches „für beide Seiten Vorteile böte“.⁹

Neben außenwirtschaftspolitischen Überlegungen hängt das im Vergleich zur EU entschiedenere Vorgehen der USA nicht zuletzt, möglicherweise sogar primär, mit der sicherheitspolitischen Dimension der Freihandelsthematik zusammen. Als mit großem Abstand dominierende Militärmacht im asiatisch-pazifischen Raum besitzen die USA in deutlich stärkerem Maße als die europä-

⁸ Dies ist eine knappe Zusammenfassung von Gesprächen, die der Autor in den vergangenen Jahren mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mehrerer europäischer und asiatischer Außenministerien geführt hat. Für ausführliche Analysen des ASEM-Prozesses siehe Andreas Pereira, ASEM (Asia-Europe Meeting). Bestandsaufnahme, Möglichkeiten und Grenzen einer interregionalen Kooperation, Frankfurt/M. u. a. 2003; Sebastian Bersick, ASEM: Eine neue Qualität der Kooperation zwischen Europa und Asien, Münster u. a. 1999.

⁹ Europäische Kommission, Eine neue Partnerschaft (Anm. 4), S. 4; Hervorhebung dort.

ischen Staaten ein sicherheitspolitisches Interesse an und in Südostasien, wobei der Kampf gegen den Terrorismus zu einer vielfachen Potenzierung dieses Interesses geführt hat.

Die sicherheitspolitische Dimension

Als Reaktion auf die Anschläge des 11. September 2001 stellte der US-Handelsbeauftragte Robert Zoellick einen direkten Zusammenhang zwischen Außenwirtschafts- und Sicherheitspolitik her, indem er den Freihandel als eine der Hauptwaffen im Kampf gegen den Terrorismus beschrieb. Ebenso wie diverse US-Administrationen während des Kalten Krieges Freihandelsinitiativen als Strategie zur Überwindung internationaler Feindschaften und zur Bildung proamerikanischer Allianzen genutzt hätten, könne heute die globale Führerschaft der USA in Handelsfragen entscheidend dazu beitragen, „eine Koalition von Ländern zu bilden, die Freiheit in all ihren Facetten zu schätzen wissen“.¹⁰ In diesem Zusammenhang war es kein Zufall, dass Bush die EAI unmittelbar nach dem Terroranschlag von Bali vom 12. Oktober 2002 ankündigte. Die USA sehen in Südostasien einen Hauptschauplatz des internationalen Terrorismus und eröffneten im Januar 2002 unter dem Codenamen „Freedom Eagle – Philippines“ neben Afghanistan eine zweite Front im „War on Terror“, die sich gegen die militante Abu-Sayyaf-Gruppe richtete. Ob diese jedoch jemals bedeutende Kontakte mit Al Qaida unterhalten hat, sei ebenso dahingestellt wie die grundsätzliche Frage, ob die Ursprünge von Konflikt und Gewalt in den Gesellschaften Südostasiens nicht eher lokaler als internationaler Natur sind. Freilich ist nicht zu leugnen, dass seit den Anschlägen von Bali und Jakarta und den Aktivitäten der indonesischen Organisation Jemaah Islamiah, der Verbindungen nach Malaysia, den Philippinen, Singapur und Thailand nachgesagt werden, Südostasien ein Terrorismusproblem mit globalen Implikationen besitzt. Wichtiger im hier interessierenden Kontext ist, dass die amerikanische Militärhilfe zur Bekämpfung von Abu Sayyaf Washington die Chance geboten hat, auf einst verloren gegangenen, strategisch bedeutsamen Territorium wieder Fuß zu fassen.

Über mehrere Jahrzehnte unterhielten die USA ihre wichtigsten südostasiatischen Militärbasen auf

¹⁰ Robert Zoellick, Countering Terror with Trade, in: Washington Post vom 20. 9. 2001, S. A35.

den Philippinen. Nachdem eine Verlängerung des amerikanischen Engagements 1992 am Widerstand des philippinischen Senats gescheitert war, hatten sich die USA militärisch aus dem Land und damit auch weitgehend aus Südostasien insgesamt zurückgezogen. Ende der neunziger Jahre suchten die Regierungen in Washington und Manila nach Möglichkeiten einer Wiederaufnahme engerer sicherheitspolitischer Beziehungen. Der globale Kampf gegen den Terrorismus bot eine willkommene Gelegenheit. Zunächst als eine auf sechs Monate befristete gemeinsame Trainingsaktion mit der philippinischen Armee konzipiert, hat sich die militärische Hilfestellung der USA auf den Philippinen inzwischen zum langfristigen Engagement entwickelt. Mit 114 Millionen US-Dollar im laufenden Jahr sind die Philippinen Haupt-Empfänger von US-Militärhilfe in Asien und der viertgrößte weltweit. Im kommenden Jahr soll der Betrag auf 164 Millionen US-Dollar anwachsen. Nach mehreren gemeinsamen Manövern der amerikanischen und philippinischen Streitkräfte, an denen zuletzt 2500 US-Soldaten teilnahmen, mehrten sich die Anzeichen, dass die USA die Wiedererrichtung einer permanenten Marinebasis und möglicherweise den Transfer tausender Soldaten von den bisherigen amerikanischen Hauptstützpunkten in Asien – der japanischen Insel Okinawa und Südkorea – auf die Philippinen ins Auge gefasst haben. Laut Überlegungen aus dem Pentagon könnten von einem Stützpunkt in der südlichen Provinz Mindanao Terrororganisationen in Indonesien und Malaysia bekämpft werden. Eine Umsetzung solcher Pläne wäre jedoch äußerst problematisch, da eine dauerhafte Präsenz ausländischer Truppen auf dem philippinischen Staatsgebiet im Widerspruch zur geltenden Verfassung des Landes steht.¹¹

Im Oktober 2003 erklärte Bush die Philippinen zu einem „bedeutenden Nicht-NATO-Alliierten“. Hierbei handelt es sich um einen offiziellen Status, der zum Bezug amerikanischer Hightech-Waffen und zum Austausch von Geheimdienstinformationen berechtigt.¹² Auch Thailand, der andere wichtige Bündnispartner der USA in Südostasien, mit dem die militärische Kooperation intensiviert werden soll, erhielt inzwischen dieses Privileg. Behutsamer müssen die USA in Indonesien

11 Vgl. z. B. Bradley Graham, *Military Action Aims to Cement Philippine Ties*, in: *Washington Post* vom 22. 2. 2003, S. A21; Friena P. Guerrero/Carina I. Roncesvalles, *Balikatan set in Palawan*, in: *Business World (Manila)* vom 11. 2. 2004, S. 11; *2500 US-Soldaten üben auf den Philippinen*, in: *Tages-Anzeiger, Zürich*, vom 23. 2. 2004, S. 2.

12 Vgl. *Präsident Bush sucht in Asien Alliierte*, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 17. 10. 2003, S. 5.

vorgehen, wo ein verbreiteter Anti-Amerikanismus in der öffentlichen Meinung ein direktes militärisches Engagement derzeit praktisch ausschließt. Zudem ist den US-Streitkräften die Kooperation mit dem indonesischen Militär aufgrund von dessen früheren Menschenrechtsverletzungen vom amerikanischen Kongress gesetzlich untersagt worden.

Auch wenn hinter der Implementierbarkeit einer deutlich vergrößerten militärischen Rolle der USA in der Region noch etliche Fragezeichen stehen, lässt sich erkennen, dass analog zum außenwirtschaftlichen Bereich auch im sicherheitspolitischen Bereich bilaterale Beziehungsmuster überwiegen. Multilateralen Initiativen kommt flankierende, aber keine strukturierende Bedeutung zu. So beschreibt beispielsweise ein von den USA und den ASEAN-Staaten 2002 vereinbartes Kooperationsabkommen im weitesten Sinne ein gemeinsames Interesse an der Bekämpfung des internationalen Terrorismus, ohne die Unterzeichner jedoch auf Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels zu verpflichten. Auf einen Nenner gebracht: Die gegenwärtige Administration sieht amerikanische Sicherheitsinteressen in unmittelbarer Weise in Südostasien berührt und richtet deshalb ihr Hauptaugenmerk insbesondere auf eine schnelle Bekämpfung der Symptome von Gewalt in der Region. Demgegenüber kommt der Beschäftigung mit den Ursachen der Konfliktsituationen eine untergeordnete Bedeutung zu.

An dieser Stelle setzt die Rolle der EU und ihrer Mitgliedstaaten ein. Anders als die USA besitzt die EU mit Blick auf Südostasien kein unmittelbares sicherheitspolitisches oder militärstrategisches Interesse. Zwar halten Großbritannien und Frankreich regelmäßig gemeinsame Manöver mit Streitkräften in der Region ab, aber die Übungen sollen hauptsächlich den Verkauf britischer und französischer Militärtechnologie ankurbeln. Keinesfalls steht dieses begrenzte Engagement in Konkurrenz zu den USA. Die sicherheitspolitische Rolle der USA als Garantmacht für Frieden und Stabilität im asiatisch-pazifischen Raum findet die beinahe uneingeschränkte Akzeptanz der EU. Legt man ein breites Verständnis von Sicherheit zugrunde, spielen europäische Akteure jedoch eine durchaus konstruktive Rolle in Südostasien, die sich als komplementär zum US-Engagement abbildet. Im Rahmen von ASEM und anderen multilateralen Foren führen europäische und südostasiatische Regierungen, ergänzt um Treffen zwischen nichtstaatlichen Akteuren beider Regionen, seit etwa vier Jahren verstärkt einen Dialog über Themen, die in den Bereich nichttraditioneller Sicherheits-

politik oder „soft security“ fallen. Dem liegt die Überlegung zugrunde, dass Sicherheit heute nicht mehr nur im engen, traditionellen, verteidigungspolitischen Sinne als Abwesenheit von militärischer Bedrohung definiert werden kann. Armut und ökonomische Entwicklungsdefizite, Umweltzerstörung, ethnisch und religiös bedingte Konflikte, illegale Migration, Drogen- und Menschenhandel sowie Piraterie, um nur einige Felder zu nennen, wirken sich unmittelbar auf die Sicherheit von Staaten und deren Bevölkerungen aus.

Bereits 1994 hatte die EU in ihrer ersten Asien-Strategie angekündigt, auf die „Entwicklung und Konsolidierung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und fundamentalen Freiheiten“ als unmittelbaren Beitrag zur Sicherheit und Stabilität Asiens hinarbeiten zu wollen.¹³ Dieses Vorhaben war dem obersten Ziel einer Stärkung der ökonomischen Präsenz in Asien untergeordnet und erwies sich zunächst als nicht umsetzbar, da sich die ASEAN einer Diskussion dieser Themen weitgehend verweigerte.

Nachdem die Asien-Krise den Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und nationaler wie regionaler Stabilität hatte erkennen lassen, öffnete sich der Diskurs. Als Geburtsstunde einer nennenswerten Sicherheitsdiskussion im europäisch-asiatischen Verhältnis kann der ASEM-Gipfel 2000 in Seoul gelten. Erstmals debattierten die Delegierten beider Regionen in offiziellem, multilateralen Rahmen über Menschenrechte und über eine breite Themenpalette, die vom Drogenhandel über den internationalen Terrorismus (dies bereits ein Jahr vor den Anschlägen auf das World Trade Center) bis hin zu Massenvernichtungswaffen und Rüstungskontrolle reichte.

Seither ist die Kooperation auf diesen Gebieten vor allem in den EU-ASEAN-Beziehungen weiter vertieft worden. Nichtstaatliche Akteure, darunter die deutschen politischen Stiftungen, haben den Prozess der Sicherheitsbildung in Südostasien konstruktiv unterstützt. Zwar ist einschränkend hinzuzufügen, dass im streng empirischen Sinne kaum nachgewiesen werden kann, ob Südostasien im Zuge der holistischen Sicherheitsdiskussion mit der EU tatsächlich bereits stabiler und sicherer geworden ist, doch deuten erste Anzeichen darauf hin.

13 Vgl. Europäische Kommission (COM 94, 314 final); http://europa.eu.int/comm/external_relations/asean/asean_process/com94.htm.

Ist die EU in Südostasien in einer besseren Position als die USA?

Im Vergleich zu den USA scheint die EU einen gewissen Standortvorteil zu besitzen, da in Südostasien die Rolle europäischer Akteure beispielsweise bei der Unterstützung von Demokratisierungsprozessen oder der Durchsetzung von Menschenrechten häufig als weniger missionarisch (und von engen eigenen Wertvorstellungen geleitet) gesehen wird als das Vorgehen der Amerikaner.

Bei der Feststellung missionarischer und moralistischer Tendenzen in der US-Außenpolitik handelt es sich keineswegs nur um den Vorwurf amerikakritischer Beobachter, sondern um einen Tatbestand, der vielen amerikanischen Analysten und Politikern gleichermaßen als selbstverständlich und legitim gilt. Wie etliche andere sieht z. B. der ehemalige US-Außenminister Henry Kissinger die Wurzeln der stark wertorientierten US-Außenpolitik im Glauben an die „spirituelle Überlegenheit“ der USA gegenüber dem Rest der Welt.¹⁴

Dass das amerikanische Sendungsbewusstsein im kulturellen Kontext Südostasiens nicht immer auf Verständnis, geschweige denn Anerkennung stößt, bedarf kaum der Erklärung. Der singapurische Diplomat Tommy Koh hat diesen Zusammenhang einmal auf eine Formel gebracht, die, möglicherweise zu leichtfertig pauschalisiert und simplifiziert, das Kernproblem aber beim Namen nennt: „Viele Asiaten verstehen Amerika einfach nicht.“¹⁵

Natürlich ist weder das europäisch-südostasiatische Verhältnis frei von Spannungen, noch wäre es zutreffend, den Außenbeziehungen der EU absolute Wertneutralität zu attestieren. Insgesamt ist Europa in Südostasien nicht zwangsläufig in einer besseren Position als Amerika. Das letztlich aktivere handelspolitische Zugehen Washingtons auf die Region und vor allem die unangefochtene sicherheitspolitische Dominanz der USA würden die These europäischer Überlegenheit nicht stützen. Jedoch findet die Rolle der EU in einigen zentralen Politikfeldern und nicht zuletzt bei der Suche nach den tieferen Ursachen und Gründen

14 Vgl. Henry Kissinger, *Diplomacy*, New York u. a. 1994, S. 804.

15 Tommy T. B. Koh, *The United States and East Asia: Conflict or Co-operation*, Singapore 1995, S. 91.

für den Terrorismus häufig größere Akzeptanz und Wertschätzung als entsprechende Ansätze der USA.

Dabei soll nicht unerwähnt bleiben, dass die größere Offenheit der EU gegenüber südostasiatischen Kultur- und Politikkonzepten nicht notwendigerweise nur das Produkt etwaiger Strategiebildung ist oder vom Bestreben geleitet wird, jeglichen Verdacht des Eurozentrismus im Keim zu ersticken. Die europäische Flexibilität und der Wertpluralismus im Umgang mit Südostasien sind zu einem Gutteil eine faktische Konsequenz der noch schwachen gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU, die ein an eng definierten Werten ausgerichtetes gesamteuropäisches

Sendungsbewusstsein gegenüber der Region gar nicht zulässt.

Internet-Hinweise des Autors

Die beste Aufstellung vieler online abrufbarer Publikationen zu den europäisch-asiatischen Beziehungen bietet die ASEM Research Platform des International Institute for Asian Studies (IIAS): www.iias.nl/asem

Eine annotierte Zusammenstellung von Internetquellen zum amerikanisch-asiatischen Verhältnis und den internationalen Beziehungen Südostasiens insgesamt (auch zu Europa und anderen Regionen) findet sich unter <http://newton.uor.edu/Departments&Programs/AsianStudiesDept/general-ir.html>

Islam und Politik in Südostasien

Neuere Entwicklungen in Malaysia und Indonesien

Südostasien gilt in der islamischen Welt als Peripherie, ist aber in den vergangenen Jahren wegen des Terroranschlages von Bali, aber auch wegen der Reformbewegungen in Malaysia und besonders in Indonesien stärker in den Vordergrund des Interesses gerückt. Deshalb sollen einige neuere Entwicklungen in den beiden mehrheitlich muslimischen Ländern im Hinblick auf den Einfluss des „politischen Islams“ und seiner Vertreter beleuchtet werden. Zunächst werden die politischen Systeme dieser Länder als hybride Regime gekennzeichnet. Danach soll gezeigt werden, wie und in welchem Umfang beide Gesellschaften seit etwa den frühen siebziger Jahren islamisiert worden sind. Schließlich werden die vielfältigen und widersprüchlichen Entwicklungen nach dem 11. September 2001 bzw. dem 12. Oktober 2002 (dem Bombenanschlag von Bali) skizziert.

Zwei Typen hybrider Regime

Das politische System Malaysias seit der Unabhängigkeit 1957 ist von verschiedenen Autoren als Semidemokratie beschrieben worden.¹ Bei Wahlen treten durchaus auch Kandidaten der Oppositionsparteien an, wegen der Einschränkung der Presse-, Versammlungs- und Organisationsfreiheit, wegen der willkürlichen Wahlkreiseinteilung und der finanziellen Übermacht der Regierungsparteien sind die Wahlen allerdings keineswegs fair. Die Oppositionsparteien konnten mehrfach die Regierungsverantwortung in einzelnen Bundesstaaten übernehmen, allerdings auf nationaler Ebene seit 1957 niemals die Herrschaft der Elitenkoalition Nationale Front (Barisan Nasional), die von der malaiischen United Malays National Organization (UMNO) angeführt wird, gefährden.² Seit 1998 ist

dieses malaysische Hegemoniemodell wegen der Asienkrise und der Affäre um den ehemaligen stellvertretenden Premierminister Anwar Ibrahim³ jedoch zunehmend in Verruf geraten. 1999 ist erstmals eine starke, geeinte Opposition, die Alternative Front, entstanden, die dem Machtmonopol der Barisan Nasional ein Ende bereiten will und dabei von einem großen Teil der Bevölkerung unterstützt wird.⁴

Indonesien war nach einer demokratischen Phase (1949–1957) und der Gelenkten Demokratie unter Präsident Sukarno (1957–1965) in der Neuen Ordnung (1965–1998) ein von Präsident Suharto als einem Neopatrimonialherren beherrschtes, autoritäres und westlich orientiertes Modernisierungsregime. Dieses stützte sich vorrangig auf das Militär. Das extrem zentralisierte Herrschaftsgebilde wurde durch (nichtkompetitive) Wahlen sowie durch ein von der Regierungspartei Golkar hegemonial kontrolliertes Dreiparteiensystem legitimiert. Erst auf dem Höhepunkt der Asienkrise wurde ein umfassender Reformprozess eingeleitet. Die weitgehend freien und fairen Wahlen vom Juni 1999, die Durchsetzung der Presse-, Versammlungs- und Organisationsfreiheit, die Stärkung der Parlamente, die Verwaltungsdezentralisierung sowie erste Militärreformen haben dazu

3 Anwar Ibrahim und Premierminister Mahathir haben sich während der Asienkrise überworfen. Mahathir sorgte schließlich dafür, dass Anwar nach einem hochgradig manipulierten Schauprozess wegen angeblicher Korruption und angeblicher homosexueller Beziehungen zu insgesamt 15 Jahren Gefängnis verurteilt wurde. Im Anschluss bildete sich eine prodemokratische Reformasi-Bewegung, aus der u. a. die oppositionelle Mehrparteienkoalition „Alternative Front“ (Barisan Alternatif) hervorging.

4 Vgl. Robert Stephen Milne/Diane K. Mauzy, *Malaysian Politics under Mahathir*, London–New York 1999; John Hillely, *Malaysia – Mahathirism, Hegemony and the New Opposition*, London–New York 2001; In-Wong Hwang, *Personalized Politics. The Malaysian State under Mahathir*, Singapur 2003. Zur Entwicklung der Oppositionsparteien vgl. Graham Brown, *The Enemy of My Enemy? Opposition Parties during the Mahathir Years*, in: Bridget Welsh (Hrsg.), *Reflections. The Mahathir Years*, Washington, DC 2004, S. 96–109. Zur Reformasi-Bewegung vgl. Khoo Boo Teik, *Beyond Mahathir. Malaysian Politics and its Discontents*, London–New York 2003.

1 Vgl. Harold Crouch, *Government & Society in Malaysia*, St Leonards 1996; William Case, *Malaysia's resilient pseudo-democracy*, in: *Journal of Democracy*, 12 (2001) 1, S. 43–57.

2 Zur Barisan Nasional gehören gegenwärtig 14 Parteien. Die wichtigsten sind neben der UMNO die Malaysian Chinese Association (MCA) und der Malaysian Indian Congress (MIC).

geführt, dass aus einem straff geführten, zentralistischen System mittlerweile zumindest formal eine parlamentarische Demokratie geworden ist.⁵

Sinnvoller ist es jedoch, die gegenwärtigen politischen Systeme Malaysias und Indonesiens als zwei Typen hybrider Regime zu beschreiben.⁶ Bei diesen sind Elemente der liberalen Demokratie und autoritärer Herrschaft in eigentümlicher Weise miteinander verwoben. In Malaysia wird dieser Hybrid von den Eliten, die den Staatsapparat besetzen, kontrolliert. Freiräume werden gewährt, um die fragile Gesamtfiguration zu erhalten und die Opposition einzubinden, ohne die herrschende Koalition zu gefährden und einen mächtigen außerparlamentarischen Widerstand entstehen zu lassen. In Indonesien ist das hybride System nicht das Ergebnis einer raffinierten Kontrollpolitik rational planender Eliten, sondern eines vielfach unregelmäßigen, fast chaotischen Aufeinandertreffens unterschiedlicher Fraktionen der zentralen und regionalen Eliten, welche die neuen demokratischen Spielregeln häufig sehr eigenwillig interpretieren. Durch neue, nichtstaatliche Akteure, darunter auch secessionistische Bewegungen, Milizen, mafiose Vereinigungen und islamistische Gruppierungen, ist das vormals militärisch dominierte Gewaltoligopol aufgelöst. Aufgrund der allgemeinen Staatsschwäche behalten die Streitkräfte jedoch ihren Einfluss als Vetoakteur. Das Rechtssystem ist durch Korruption ausgehöhlt, Menschenrechtsverletzungen bleiben häufig ungeahndet, und das Vertrauen der Bevölkerung in die staatlichen Institutionen und die Arbeit der politischen Parteien ist gering.

Islamisierung in Indonesien und Malaysia

In Malaysia sind gewisse Vorrechte der in der Regel muslimischen Malaien seit der Unabhängig-

5 Zur Neuen Ordnung und zu den verschiedenen Phasen der Demokratisierung vgl. Andreas Ufen, *Herrschaftsfiguration und Demokratisierung in Indonesien (1965–2000)*, Hamburg 2002.

6 Vgl. allgemein dazu Terry L. Karl, *The Hybrid Regimes of Central America*, in: *Journal of Democracy*, 6 (1995), S. 72–86; Friedbert W. Rüb, *Hybride Regime – Politikwissenschaftliches Chamäleon oder neuer Regimetypus? Begriffliche und konzeptionelle Überlegungen zum neuen Pessimismus in der Transitologie*, in: Petra Bendel/Aurel Croissant/ders. (Hrsg.), *Zwischen Demokratie und Diktatur. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen*, Opladen 2003, S. 93–118.

keit und verstärkt nach ethnischen Unruhen im Mai 1969 rechtlich verankert worden.⁷ Die Pro-Bumiputera⁸-Politik seit 1971, die eine Reihe von Fördermaßnahmen zur Stärkung der wirtschaftlichen Stellung der Malaien und indigener ethnischer Gruppen vorsieht, verband sich dort mit einer allmählichen gesellschaftlichen und staatlichen Islamisierung.⁹ Die Regimekoalition nutzte dieses Instrument der Islamisierung in den siebziger Jahren langsam, seit Anfang der achtziger Jahre unter Premierminister Mahathir Mohamad (1981–2003) entschlossener, um die Position der Malaien gegenüber den ethnischen Minderheiten, besonders gegenüber den wirtschaftlich mächtigen Sinomalaysiern, zu stärken.¹⁰ In der Verwaltung startete man die Aktion „Penyerapan Nilai-Nilai Islam“ („Durchdringung mit islamischen Werten“). Der National Islamic Religious Affairs Council, der der Koordinierung der Religionspolitik der Regierungen in Kuala Lumpur und in den Bundesstaaten diene, wurde unter dem Namen „Pusat Islam“ (Islamzentrum) direkt dem Premierminister unterstellt. In den folgenden Jahren schuf man Islamkurse in Schulen und Universitäten, gründete die International Islamic University (1983) sowie das Institute of Islamic Understanding (IKIM).¹¹ Außenpolitisch engagierte sich Mahathir stärker in der OIC (Organization of Isla-

7 Beim letzten Zensus von 2000 hatte Malaysia 21,9 Millionen Einwohner. 65,1 % der Malaysier sind Bumiputera („Söhne der Erde“). Dazu gehören Malaien (etwa fünf Sechstel der Bumiputera) sowie andere indigene, alteingesessene Gruppen wie Dayak, Melanau, Bajau, Kadazan und Murut. 26,0 % der Bevölkerung sind ethnische Chinesen, 7,7 % Inder. 2000 waren 60,4 % der Einwohner Muslime (fast ausschließlich Malaien), 19,2 % Buddhisten, 9,1 % Christen und 6,3 % Hinduisten; 2,6 % waren Konfuzianer, Taoisten oder Anhänger anderer chinesischer Glaubenssysteme.

8 Siehe Anmerkung 7.

9 Vgl. Judith Nagata, *The Reflowering of Malaysian Islam. Modern Religious Radicals and Their Roots*, Vancouver 1984; Zainah Anwar, *Islamic Revivalism in Malaysia. Dakwah among the students, Petaling Jaya 1987*; Manning Nash, *Islamic resurgence in Malaysia and Indonesia*, in: Martin E. Marty/R. Scott Appleby (Hrsg.), *Fundamentalisms Observed*, Chicago–London 1991, S. 691–739; Hussin Mutalib, *Islam in Malaysia. From Revivalism to Islamic State*, Singapur 1993; Michael G. Peletz, „Ordinary Muslims“ and Muslim Resurgents in Contemporary Malaysia. Notes on an Ambivalent Relationship, in: Robert W. Hefner/Patricia Horvatic (Hrsg.), *Islam in an Era of Nation-States. Politics and Religious Renewal in Muslim Southeast Asia*, Honolulu 1997, S. 231–273. Zu Besonderheiten des südostasiatischen Islams vgl. Bernhard Trautner, *Zum „peripheren Islam“ in Südostasien*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 37/2003, S. 32–40.

10 Vgl. Hussin Mutalib, *Islam and Ethnicity in Malay Politics*, Singapur 1990, S. 127 ff.; Andreas Ufen, *Islamisierung in Malaysia: Teil 3. Von der Anwar-Affäre bis zur Diskussion um den islamischen Staat*, in: *Südostasien aktuell*, (2003) 1, S. 70–83.

11 Vgl. R.S. Milne/D.K. Mauzy (Anm. 4), S. 85 ff.

mic Conference).¹² Gleichzeitig propagierte er eine islamische Moral- und Pflichtenlehre sowie eine neue Arbeitsethik.

Der malaysische „Modernisierungsislam“ ist durch Inklusion¹³ jener Muslime gekennzeichnet, die den Islam laizistisch und im Sinne des nationalen Entwicklungsmodells interpretieren. Anwar Ibrahim, der jetzt inhaftierte, ehemalige Stellvertreter Mahathirs, galt lange Zeit als die Verkörperung dieses progressiven Islams. Die Inklusion bezieht sich nicht auf die Islamisten der PAS (Parti Islam SeMalaysia, Pan-Malaysian Islamic Party), die sich zwar von 1973 bis 1977 der Regierungskoalition Barisan Nasional anschlossen, danach aber einem strikten Oppositionskurs gefolgt sind. Dieser moderate Islamismus sowie die „abweichlerischen“ Islaminterpretationen der Schiiten oder kleinerer Sekten werden mit allen Mitteln bekämpft. Die PAS wird allerdings insoweit eingeschlossen, als sie als legale Partei an den Wahlen teilnehmen darf und auf diese Weise sogar die Regierung in zwei Bundesstaaten übernehmen konnte.

Die PAS regiert im Bundesstaat Kelantan (bis April 2004 führte sie auch die Regierungsgeschäfte in Terengganu) und ist bestrebt, dort islamisches Strafrecht einzuführen. Dieser Wettbewerb um den orthodoxsten Islam hat in den vergangenen Jahren zu einer sehr konservativen Islamisierung im Sinne einer Dogmatisierung der Lehre und der Unterdrückung abweichender Interpretationen geführt. Als Mahathir am 29. September 2001, knapp drei Wochen nach den Anschlägen von New York, Malaysia wider besseres Wissen als „Islamstaat“ bezeichnete, gab er damit zum Entsetzen der religiösen Minderheiten den zuvor bestehenden laizistischen Elitenkonsens auf. Da die UMNO in religiösen Fragen seit gut 20 Jahren immer orthodoxer wird, ist die Abgrenzung vom Islamismus der PAS nicht immer überzeugend.

12 Vgl. Shanti Nair, *Islam in Malaysian Foreign Policy*, London-New York 1997.

13 Zu Inklusion und Exklusion vgl. Kikue Hamayotsu, *Islam and nation building in Southeast Asia. Malaysia and Indonesia in comparative perspective*, in: *Pacific Affairs*, 75 (2002) 3, S. 353–376. Vgl. allgemein zur Islamisierung der Politik bzw. zur Politisierung des Islams in Indonesien: Robert W. Hefner, *Civil Islam: Muslims and democratization in Indonesia*, Princeton, N. J. 2000; Andreas Ufen, *Islam und Politik in Indonesien*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, (2001) 2, S. 181–192; Daniel J. Porter, *Managing Politics and Islam in Indonesia*, London–New York 2002; Greg Barton, *Islam and Politics in the New Indonesia*, in: Jason F. Isaacson/Colin Rubenstein (Hrsg.), *Islam in Asia. Changing Political Realities*, New Brunswick–London 2002, S. 1–90; Bahtiar Effendy, *Islam and the state in Indonesia*, Singapur 2003.

Trotzdem ist im Vergleich zur PAS die Islaminterpretation der UMNO moderat, da sie die Einführung des drakonischen islamischen Hudud-Strafrechts beispielsweise immer abgelehnt hat. Die malaysische Politik wird bis heute sehr stark von den konkurrierenden Islamisierungsdiskursen der PAS und der UMNO geprägt. Die Spaltungen zwischen den muslimischen Malaien und den Angehörigen der anderen ethnischen Gruppen (die überwiegend nichtmuslimisch sind) sowie zwischen den Laizisten und den Islamisten haben sich vertieft.

In Indonesien wurden nach 1965 nicht nur die Islamisten, sondern selbst die moderaten Traditionalisten und Modernisten exkludiert.¹⁴ Die muslimischen Parteien wurden verboten und 1973 zwangsweise durch die „Vereinigte Entwicklungspartei“ (Partai Persatuan Pembangunan, PPP) ersetzt. Die sich seit den frühen siebziger Jahren vollziehende gesellschaftliche Islamisierung wurde vom Regime Suharto zur Kenntnis genommen, nicht aber unterstützt. Das Führungspersonal bestand weit überwiegend aus Nicht-Muslimen bzw. aus von altjavanischen, hindubuddhistischen und sufistischen Einflüssen geprägten Synkretisten (so genannten *abangan*, im Gegensatz zu den orthodoxen *santri*). Erst seit Mitte/Ende der achtziger Jahre machte sich ein Kurswechsel der Regierung bemerkbar. Suharto wandte sich der *santri*-Variante des Islams zu. Außerdem wurden Finanzausgaben für den Bau von staatlichen Islamuniversitäten, für Moscheen und für die Verbreitung der islamischen Lehre an Schulen erhöht. Ein neues Bildungsgesetz legte den obligatorischen Religionsunterricht in staatlichen und privaten Bildungseinrichtungen fest, die islamischen Gerichte wurden bei Fragen von Heirat, Scheidung und Erbschaft gesetzlich gestärkt, und Musliminnen dürfen seit 1990 in Schulen den *jilbab*¹⁵ tragen. Man errichtete wie in Malaysia eine Islambank und ging strikter gegen Glücksspiele vor. Auch in Indonesien setzte man diese Stärkung der Orthodoxen herrschaftsstrategisch ein: Die Indonesische

14 Nach dem letzten Zensus aus dem Jahr 2000 (der die in Indonesien lebenden Ausländer, 0,07 % der Bevölkerung, mit eingeschlossen hat) leben in Indonesien 205,8 Millionen Menschen. Von diesen sind 88,2 % Muslime, 8,9 % Christen, 1,8 % Hindus (fast ausschließlich auf Bali) und 0,8 % Buddhisten. 41,7 % der Indonesier sind Javaner, 15,4 % Sundanesen. Es folgen statistisch mehrere Hundert kleine ethnische Gruppen (darunter Malaien 3,5 %, Maduresen 3,4 %, Batak 3,0 %, Minangkabau 2,7 %, Betawi 2,5 %). Vgl. Leo Suryadinata/Evi Nurvidaya Arifin/Arif Ananta, *Indonesia's Population. Ethnicity and Religion in a Changing Political Landscape*, Singapur 2003.

15 Ein das Gesicht frei lassendes, bis auf die Schultern reichendes Kopftuch.

Islam und Politik nach dem 11. September 2001

Vereinigung islamischer Intellektueller ICMI (Ikatan Cendekiawan Muslim Se-Indonesia), die 1990 gegründet wurde, sollte ebenso der Legitimierung des Regimes dienen wie die in die Parlamente, das Kabinett, den Golkar-Vorstand und die Militärführung aufgestiegenen *santri*. In den letzten Jahren der Herrschaft Suhartos wurden sogar Islamisten kooptiert, um ein Gegengewicht zur prodemokratischen Opposition zu schaffen.

Der Sturz von Präsident Suharto im Mai 1998 und der Übergang zur parlamentarischen Demokratie wurde von den beiden großen islamischen Massenorganisationen Nahdatul Ulama und Muhammadiyah im Wesentlichen unterstützt. Die Wahlen 1999 zeigten, dass sich, ähnlich wie bei den ersten demokratischen Wahlen des Jahres 1955, die säkularistischen und die islamischen Kräfte in etwa die Waage hielten. Sieger waren zwei säkularistisch orientierte Parteien: die ehemalige Regierungspartei Golkar und die PDI-P (Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan, Demokratische Partei Indonesien-Kampf) der jetzigen Präsidentin Megawati Sukarnoputri. Anders als in Malaysia traten die islamischen Parteien mit einem sehr moderaten Programm an.

Der Islamismus ist also zumindest im indonesischen Parlament eine Randerscheinung. Allerdings treten außerparlamentarisch einige gewaltbereite Gruppierungen immer mehr in den Vordergrund. Dazu gehören Milizen wie Laskar Jihad (die Dschihad-Kämpfer) und die Front Pembela Islam (Front der Verteidiger des Islam), die sich u. a. am Bürgerkrieg in den Molukken beteiligten bzw. wiederholt durch „Aktionen gegen die Sünde“, d. h. Angriffe auf Kneipen, Diskotheken und Bordelle, auf sich aufmerksam machten. Außerdem scheinen die in ganz Südostasien agierenden Terroristen der Jemaah Islamiyah, denen zahlreiche Anschläge zur Last gelegt werden, vornehmlich aus Indonesien zu stammen.¹⁶ Die Demokratisierung seit 1998 ermöglichte es den Islamisten, sich so frei zu bewegen und zu organisieren wie seit Jahrzehnten nicht mehr.

¹⁶ Vgl. International Crisis Group, Indonesia: Violence and Radical Muslims, October 2001, unter: www.crisisweb.org/projects/showreport.cfm?reportid=455, gelesen am 2. 1. 2002; International Crisis Group, Indonesia Background: How the Jemaah Islamiyah (JI) Terrorist Network Operates, 11. Dezember 2002, unter: www.crisisweb.org, gelesen am 20. 12. 2002; International Crisis Group, Jemaah Islamiyah in Southeast Asia: Damaged But Still Dangerous, unter: ebd., gelesen am 16.9.2003; Zachary Abuza, Militant Islam in Southeast Asia: Crucible of Terror, Boulder, Col. 2003.

In Indonesien reagierte die Regierung auf die Terroranschläge vom 11. September zunächst mit einhelliger Distanzierung von den Attentätern und vom Terrorismus. In der Folge beteiligte sich das Land am Antiterrorkampf der USA, wenn auch lange Zeit eher halbherzig. Man befürwortete die Beschlüsse der ASEAN (Association of Southeast Asian Nations), die den Mitgliedsländern allerdings auch nicht allzu viel abverlangten. Als die Amerikaner Afghanistan angriffen, äußerte sich die Regierung unter Präsidentin Megawati Sukarnoputri kritisch. Die Säkularisten wie Megawati gerieten in eine Zwangslage, weil sie an guten Beziehungen zur Bush-Administration durchaus interessiert sind, sich aber eine zu große Nähe zur US-Regierung aufgrund innenpolitischer Widerstände nicht leisten können.

Die Kritik aus den ASEAN-Nachbarländern sowie aus den USA und Australien, vor allem aber die sich langsam durchsetzende Erkenntnis nach dem Anschlag von Bali, dass man es im eigenen Land mit Terroristen zu tun hat, veranlassten die Regierung und einige Fraktionen im Militär und der Polizei, entschlossener gegen die islamistischen Milizen vorzugehen und sich daranzumachen, in einer groß angelegten Ermittlungs- und Strafverfolgungsaktion das Netzwerk der Jemaah Islamiyah zu zerschlagen. Außerdem wurde ein Geldwäsche- und ein weit gefasstes Antiterrorgesetz verabschiedet. Die weit überwiegende Mehrheit der Muslime in Indonesien grenzt sich deutlich von den Terroristen ab. Der Islam in Indonesien ist im internationalen Vergleich immer noch ausgesprochen liberal.¹⁷ Es bestehen beträchtliche Freiräume für reformislamische Diskurse. International angesehene Intellektuelle wie Abdurrahman Wahid, der ehemalige Staatspräsident, oder Nurcholish Majid, der eine Zeit lang als Präsidentschaftskandidat im Gespräch war, stehen repräsentativ für einen toleranten und aufgeklärten Islam.

Dennoch mehren sich die Anzeichen einer Stärkung orthodoxer, wertkonservativer Haltungen eines Teils der muslimischen Eliten. Ein Gesetzesentwurf des Religionsministeriums, der eigentlich zur Verbesserung des Zusammenlebens der religiösen Gruppen beitragen soll, wird vor allem von Mitglie-

¹⁷ Zu Diskussionen innerhalb des „Netzwerkes liberaler Islam“ (Jaringan Islam Liberal, JIL) vgl. Luthfi Assyaukanie (Hrsg.), Wajah Liberal Islam Indonesia, Jakarta 2002.

den religiöser Minderheiten kritisiert. Nach dem Entwurf des Religionsministeriums sollen nur noch fünf Religionen (Islam, Protestantismus, Katholizismus, Hinduismus und Buddhismus) offiziell anerkannt werden. „Konghucu“ (Konfuzianismus) wird demnach nicht als Religion eingestuft. In mehrfacher Hinsicht gilt der Entwurf als rückschrittlich. Artikel 8 verbietet die Verbreitung religiöser Lehren, die auf die Bekehrung von Gläubigen zielen. Missionare können dieser Logik folgend zu bis zu drei Jahren Gefängnis verurteilt werden. Darüber hinaus werden in Artikel 17 solche religiösen Aktivitäten untersagt, die von den vorherrschenden Lehren der anerkannten Religionen abweichen. Nach Artikel 15 sollen zudem Eheschließungen zwischen Angehörigen unterschiedlicher Religionsgemeinschaften verboten werden. Auch die Teilnahme an Zeremonien anderer Religionsgruppen wird untersagt. Der Entwurf reiht sich in eine Folge von Gesetzesinitiativen ein, die eine schleichende, konservative Islamisierung dokumentieren. Vor einigen Monaten wurde über Veränderungen des Strafrechtes diskutiert. Danach sollen vorehelicher Sex, Homosexualität und nicht-eheliches Zusammenleben unter Strafe gestellt werden. Konservative Muslime setzten sich außerdem dafür ein, Muslimen rechtlich zuzusichern zu lassen, nur von muslimischen Ärzten behandelt zu werden. Das neue Bildungsgesetz (Gesetz 20/2003) ist als erstes aus einem dieser Entwürfe hervorgegangen. Alle privaten und staatlichen Schulen, also auch die katholischen und protestantischen, sind danach verpflichtet, für alle Schüler Unterricht in ihrer jeweiligen Religion anzubieten, was von den religiösen Minderheiten als krasse Benachteiligung empfunden wird.¹⁸

In Malaysia lassen sich viele Parallelen zu den indonesischen Reaktionen nach dem 11. September feststellen. Auch in Kuala Lumpur verurteilte man die Täter, aber auch dort wandte man sich später gegen die amerikanischen Angriffe auf Afghanistan und den Irak. Auch dort beteiligte man sich an den ASEAN-Beschlüssen und verabschiedete ein Geldwäsche- und ein ebenfalls vage formuliertes Antiterrorgesetz. Allerdings waren die amerikakritischen und antiamerikanischen Äußerungen von Premierminister Mahathir sehr viel deutlicher als die von Megawati. Der Antiamerikanismus gehörte unter Mahathir zum hegemonialen Diskurs (unter seinem Nachfolger Abdullah Badawi dürfte sich dies ändern); in Indonesien ist die gegenwärtige Regierung sehr viel zurückhaltender.

18 Vgl. Tempo vom 25. 11./1. 12. 2003; Far Eastern Economic Review vom 11. 12. 2003.

Ein weiterer Unterschied zu Indonesien liegt in dem fast völligen Fehlen von gewaltbereiten Islamisten. Lediglich die KMM¹⁹ scheint in internationale Terrornetzwerke verflochten zu sein, islamistische Milizen fehlen in Malaysia. Trotzdem hatten die Terroranschläge in New York zum Teil den Effekt, staatliche Repression unter dem Deckmantel der Terrorismusbekämpfung zu verschärfen. So beschloss das Unterhaus eine Änderung des Strafrechts. Danach sind Handlungen, die als „prejudicial to national security or public safety“ definiert sind, als terroristisch einzustufen. Von der sehr vage formulierten Bestimmung könnten beispielsweise Journalisten, Anwälte, selbst Sekretärinnen betroffen sein. Außerdem wurde vom Parlament eine Änderung des Strafprozessrechts beschlossen und ein Anti-Geldwäsche-Gesetz verabschiedet.²⁰

Letztlich führten die Terroranschläge zu einer Stärkung der UMNO, da Mahathir dieses Thema sehr geschickt innenpolitisch instrumentalisierte.²¹ Vor allem die ethnischen Minderheiten, welche die PAS als fundamentalistischen Gefahrenherd wahrnehmen, dürften sich seit dem 11. September in ihrer Ablehnung bestätigt gesehen haben, zumal sich auch der nationale Diskurs um die geeignetste Religionspolitik deutlich wandelte. Im November 2003 veröffentlichte die PAS ein seit langem angekündigtes Dokument („Dokumen Negara Islam“ bzw. „The Islamic State Document“), in dem in groben Zügen die wesentlichen Ziele und Charakteristika eines noch zu errichtenden islamischen Staates dargelegt werden. Die PAS reagiert damit verspätet auf die Erklärung Mahathirs vom 29. September 2001, wonach Malaysia bereits ein islamischer Staat sei.

Die Wahlen 2004

Die Parlamentswahlen in Indonesien vom 5. April 2004 haben jeweils zu einer weiteren Spaltung

19 Ursprünglich: Kumpulan Mujahedin Malaysia, Mudshaheddin-Gruppe Malaysia. Später sprachen Regierungsvertreter plötzlich von der Kumpulan Militan Malaysia (Militante Gruppe Malaysia).

20 Vgl. Malaysiakini vom 15. 11. 2003.

21 Vgl. Patricia Martinez, Mahathir, Islam, and the New Malay Dilemma, in: Ho Khai Leong/James Chin (Hrsg.), Mahathir's Administration. Performance and Crisis in Governance, Singapur 2003, S. 215–251; Patricia Martinez, Perhaps He Deserved Better: The Disjuncture between Vision and Reality in Mahathir's Islam, in: B. Welsh (Anm. 4), S. 28–39; Meredith L. Weiss, The Changing Shape of Islamic Politics in Malaysia, in: Journal of East Asian Studies, (2004) 4, S. 139–173; John Funston, UMNO: What Legacy Will Mahathir Leave?, in: B. Welsh (Anm. 4), S. 134–143.

innerhalb des säkularistisch-nationalistischen und des islamischen Lagers geführt.²² Die Niederlage der PDI-P (von 33,7 Prozent 1999 auf nun weniger als 20 Prozent) ist eine Folge der Enttäuschung über die mangelnde Reformbereitschaft der Regierung Megawati, über den Zentralismus dieser Partei und den großen Einfluss der *money politics*. Golkar konnte von diesem Niedergang nicht profitieren, obwohl die Parteiführung mit großen Zugewinnen gerechnet hatte. Golkar hat sich nicht glaubwürdig als vom Erbe der Neuen Ordnung befreite Reformpartei präsentieren können. Die eigentlichen Sieger der Wahlen mit jeweils über sieben Prozent der Stimmen sind die neu gegründete Partai Demokrasi des ehemaligen Generals und Koordinierungsministers für Sicherheit und Politik, Susilo Bambang Yudhoyono, der auch als einer der Favoriten bei den kommenden Präsidentschaftswahlen gilt, und die modernistisch-islamische PKS (Partai Keadilan Sejahtera, Wohlfahrts- und Gerechtigkeitspartei), die in mehreren Städten (u. a. in Jakarta) zur stärksten Kraft wurde. Susilo gilt als integrierender, kompromissbereiter und effizienter arbeitender Krisenmanager und gehörte in seiner aktiven Militärzeit nicht zu den Hardlinern. Die PKS, die vor allem die junge, häufig überdurchschnittlich gut ausgebildete Stadtbevölkerung anspricht, besitzt unter allen Parteien die größte Glaubwürdigkeit bei der Korruptionsbekämpfung und warb u. a. damit, dass ihre Parlamentsabgeordneten mehrere Milliarden Rupiah an Bestechungsgeldern abgelehnt hätten. Die Parlamentswahlen haben also zu einer Schwächung der aus der Sicht der Reformer bisher enttäuschenden PDI-P und zu einer leichten Stärkung eines teils wertekonservativen, teils radikaldemokratischen Islams, der am ehesten von der PKS vertreten wird, geführt.

Während sich in Indonesien die langsame Politisierung des Islams in den Wahlergebnissen in begrenztem Maße widerspiegelt, weisen die Ergebnisse der nationalen Wahlen sowie jener zu zwölf von 13 Bundesstaatsparlamenten in Malaysia vom 21. März 2004 auf eine deutliche Schwächung des Islamismus hin. Die Barisan Nasional gewann 198 der 219 Mandate.²³ Die PAS verlor die Wahlen im Bundesstaat Terengganu und verfügt national jetzt nur noch über sieben Sitze (1999: 27). Die Partei hatte sich zuvor das Ziel gesetzt,

22 Zu den einzelnen Parteien und ihren Programmen vgl. Kompas (Hrsg.), Partai-Partai Politik Indonesia. Ideologi dan Program 2004–2009, Jakarta 2004.

23 Das Mehrheitswahlrecht nach britischem Vorbild begünstigte die Regierungskoalition sehr stark: Sie bekam ca. 64 % der Stimmen, aber mehr als 90 % der Mandate.

nach den Erfolgen in Kelantan und Terengganu in weiteren Bundesstaaten des malaiischen Kerngebietes die Regierungsverantwortung zu übernehmen. Für die PKR (Parti Keadilan Rakyat, People's Justice Party) konnte nur Wan Azizah, die Ehefrau Anwar Ibrahim's, in ihrem Wahlkreis die Mehrheit gewinnen. Die im Wesentlichen chinesisch dominierte DAP (Democratic Action Party) war die einzige Oppositionspartei, die mit jetzt zwölf Abgeordneten im nationalen Parlament ihre Wahlziele erreichte.

Die Wahlergebnisse bestätigen und stärken den seit September 2003 amtierenden Premierminister Abdullah Badawi. Abdullah, der aus einer angesehenen *ulama*-Familie stammt und einen wertekonservativen, laizistischen Islam repräsentiert, vermag, anders als sein Vorgänger Mahathir, auch die traditionalistischen Muslime im Norden Malaysias anzusprechen. Er hat durch seinen umgänglichen Führungsstil sowie durch verschiedene Antikorruptionsmaßnahmen zumindest den Anschein einer gewissen Reformbereitschaft erweckt. Die Resultate, die in der malaysischen und in der internationalen Presse als Niederlage des islamischen Fundamentalismus gedeutet wurden, zeigen, dass der rigide Islam der PAS doch nicht so attraktiv zu sein scheint, wie nach 1999 noch angenommen wurde. Vielleicht war das gute Abschneiden der PAS damals eher die Folge des Protestes gegen den Machtmissbrauch der Regierung Mahathir.

Ausblick

Welche Veränderungen haben sich in den vergangenen Jahren in den beiden Ländern ergeben?

Zunächst zu den Entwicklungen in Indonesien:

1. Die Demokratisierung hat eine Pluralisierung des politischen und religiösen Diskurses gefördert. Sowohl Islamisten als auch ausgesprochen liberale Muslime können sich freier artikulieren. Es sind eine Vielzahl neuer Organisationen und politischer Parteien entstanden, die in ihrer Gesamtheit kaum noch überschaubar sind.

2. Im Parlament besteht ein eindeutiges Übergewicht säkularistischer und moderater islamischer Kräfte. Die Islamisten konnten sich mit ihrer Forderung nach Einführung der so genannten Jakarta-Charta, also der Scharia, nicht durchsetzen. Allerdings lässt sich seit kurzem eine schleichende Islamisierung durch verschiedene Gesetze (sinitiativen) beobachten.

3. Es sind gewaltbereite islamistische Gruppierungen entstanden, die sich u. a. am Bürgerkrieg in den Molukken beteiligt haben und für eine Reihe von Bombenanschlägen verantwortlich sind. Dieser militante Islamismus, der nur von einem sehr kleinen Teil der Bevölkerung unterstützt wird, hat zur Destabilisierung der Sicherheitslage enorm beigetragen.

4. Durch die Ereignisse des 11. September 2001 und den Anschlag von Bali 2002 ist die Regierung zu einem entschlosseneren Vorgehen gegen gewaltbereite Islamisten gezwungen. Sie muss dabei aber zurückhaltend vorgehen, da viele Muslime einzelne Antiterrormaßnahmen als Angriff auf die *ummah* deuten und eine proamerikanische Außenpolitik strikt ablehnen. Es besteht die Gefahr, dass der Antiterrorkampf insbesondere vom Militär instrumentalisiert wird.

5. Durch die Wahlen im April 2004 sind die islamischen Parteien leicht gestärkt worden. Der teils sehr konservative, teils radikaldemokratische Modernismus der PKS könnte eine neue Entwicklung in der indonesischen Politik einleiten.

Die Entwicklung in Malaysia lässt sich wie folgt charakterisieren:

1. Nach 1998/99 ist eine breite Reformbewegung entstanden, die sowohl Laizisten als auch moderate Islamisten einschließt. Sie wurde durch den „Fall Anwar“ und die Gegnerschaft zum Regime Mahathir geeint.

2. Der 11. September 2001 führte in Malaysia zu einem verschärften Kampf gegen terroristische Zellen. Die UMNO nutzt ihn aber auch zur Diskreditierung der PAS. Inwieweit das Antiterrorismusgesetz den Autoritarismus stärkt, ist unklar. Die Regierung verfügt im Übrigen mit dem Internal Security Act bereits über die legale Möglichkeit, Oppositionelle ohne Anklageerhebung einzusperren.

3. Eine ganz neue Entwicklung, die mit den Ereignissen vom 11. September im Zusammenhang steht, ist die Islamstaatsdiskussion, die von Mahathir begonnen wurde und vor kurzem zur Präsentation eines allerdings vagen Islamstaatsmodells durch die PAS geführt hat.

4. Einerseits deuten dieser neue Diskurs sowie verschiedene politische Maßnahmen der PAS und der UMNO auf eine Stärkung der konservativ-orthodoxen Muslime. Andererseits ist eine Tendenz zur Abschwächung des malaiischen Chauvinismus und damit zur Annäherung an die ethnischen und religiösen Minderheiten auszumachen.

Dies zeigt sich beispielsweise in der Wiedereinführung des Englischen als Unterrichtssprache, in der Aufwertung der Minderheitenkulturen und nicht zuletzt in der Entstehung der multiethnischen PKR sowie der Barisan Alternatif.

5. Die jüngsten Wahlen scheinen die Islamisierungspolitik der UMNO zu bestätigen. Der sehr konservative, ja reaktionäre Islam der PAS wurde in den vergangenen Jahren marginalisiert.

Ob es in den nächsten Jahren in Malaysia zu einer Demokratisierung und zu einer Liberalisierung des islamischen Mainstreams kommen wird, ist völlig offen. Zum einen weist die Wahlniederlage der PAS darauf hin, dass der konservative Fundamentalismus an seine Grenzen gestoßen ist, andererseits geht die Islamisierung von Politik und Gesellschaft unter der UMNO ungebrochen weiter. Jetzt sollen an Grundschulen sogar Arabisch-Kurse für Muslime angeboten werden. Einerseits fordern Teile der wachsenden Mittelklasse eine Liberalisierung des politischen Systems, andererseits ist die Opposition nach den jüngsten Wahlen wesentlich schwächer als noch vor fünf Jahren.

In Malaysia kann es vermutlich nur dann zu einer Demokratisierung kommen, wenn sich in der PAS ein undogmatischer Flügel durchsetzt, der sich von dem kürzlich vorgestellten Islamstaatsmodell distanziert und den Islam im Sinne einer Befreiungstheologie deutet. Eine solche Entwicklung ist durchaus möglich, da die PAS bereits in den sechziger und siebziger Jahren weit weniger dogmatisch gewesen ist und weil auch heute noch ein reformerischer Flügel in der Partei existiert.

Wie in Malaysia lassen sich auch in Indonesien die politisch-religiösen Entwicklungen der vergangenen Jahre nicht auf einen einfachen Nenner bringen. Es lässt sich eine Stärkung der konservativen orthodoxen, seit 1998 auch der radikalen, gewaltbereiten Islamisten beobachten. Zugleich ist seit Anfang der siebziger Jahre auch eine starke neomodernistische, liberale Strömung entstanden, die zunehmend insbesondere in der urbanen Mittelklasse Rückhalt findet. Dieser Trend der Liberalisierung ist nach 1998 nicht umgekehrt worden. Es ist unklar, ob heute mehr Muslime in Indonesien für eine Islamisierung des Rechtssystems sind als etwa in den fünfziger Jahren, als es in der Konstituante, der Verfassungsgebenden Versammlung, zu einer Pattsituation zwischen Schiariabefürwortern und -gegnern kam. Verschiedene Umfragen lassen keine klaren Rückschlüsse zu. Allerdings ist heute nur eine kleine Minderheit im Parlament für die Einführung der Scharia, und Islamstaatsmodelle werden nicht ernsthaft diskutiert.

Nichtregierungsorganisationen und Demokratisierung in Südostasien

In den vergangenen Jahrzehnten ist es weltweit zu einer geradezu explosionsartigen Zunahme von Nichtregierungsorganisationen (NRO) gekommen. Einige Länder Südasiens – insbesondere die Philippinen, aber auch Thailand und Indonesien – gehören zu den Vorreitern dieser Entwicklung. Vergleichsweise dünn gesät sind NRO dagegen nach wie vor in Malaysia und Singapur sowie in Kambodscha und Vietnam. In Myanmar und Laos sind indigene NRO überhaupt nicht vertreten.

NRO können nur in dem Rahmen agieren, den ihnen der Staatsapparat zugesteht. Es hängt also von der Stärke des Staates, der Konsistenz seiner Politik, auch von dessen internationaler Abhängigkeit ab, ob sie diese Grenzen gelegentlich überschreiten können.¹ In Südostasien hatten NRO nicht die Kraft, diese Freiräume selbst nachhaltig zu erweitern. Sie waren zwar an Demokratiebewegungen, die zum Sturz autoritärer Machthaber führten, beteiligt: 1986 in den Philippinen, 1992 in Thailand. Die Dynamik dieser hauptstädtischen Volksbewegungen konnten sie aber nicht bestimmen. In Indonesien 1998 waren sie kaum sichtbar. Beim Umsturz in den Philippinen 2001 waren sie an den Volksbewegungen gegen wie für den korrupten Präsidenten beteiligt.

Die demokratische Öffnung in einigen Ländern Südasiens hat die Stellung der NRO zweifellos gestärkt. Am weitesten sind hierbei die Philippinen gegangen. Aber auch in Indonesien gelangten ehemalige NRO-Führer in die Regierung, sogar in die Präsidentschaft (Wahid). Selbst in Singapur wurden NRO-Vertreter ins Parlament kooptiert. Es fehlen noch Untersuchungen über die Gestaltungsspielräume der NRO-Vertreter im Staatsapparat zwischen Kooptation, Sachzwängen und Reformeifer.

Im Folgenden soll es darum gehen, am Beispiel der Region Südostasien zu skizzieren, welche Rolle NRO in den Demokratisierungsprozessen spielen können. Ein Teil der NRO versucht, einen

¹ Vgl. die Länderstudien in: Shinichi Shigetomi (Hrsg.), *The state and NGO's. Perspective from Asia*, Singapore 2002.

Beitrag zur „Entwicklung“ bisher marginalisierter Gruppen und zur „Demokratisierung“ der institutionellen Ordnung (Polity) ihres Landes, ja des globalen politischen Systems, zu leisten. Sie stehen im Mittelpunkt der internationalen Aufmerksamkeit. Diese Entwicklungs-NRO setzen sich erstens durch Bereitstellung von Expertise, durch politische Aktionen und Basisarbeit für die Demokratisierung und „gute Regierungsführung“ im weitesten Sinne ein. Sie suchen zweitens die Interessen marginalisierter Gruppen bzw. bisher weitgehend vernachlässigter öffentlicher Anliegen (z. B. Ökologie) in die Politics einzubringen und zu vertreten, und schließlich bemühen sie sich drittens um eine Stärkung und Entwicklung der politischen Handlungskapazitäten der bisher marginalisierten Gruppen selbst, damit diese als eigenständige Akteure am politischen Prozess teilnehmen können.

In der umfangreichen Literatur zu den NRO wird der Entwicklungs- und Demokratisierungsbeitrag meist unkritisch, ja apologetisch behandelt. Besonders bemerkenswert ist die geringe Aufmerksamkeit, die Finanzierungsfragen gewidmet wird. Nun gilt für NRO nicht weniger (eher mehr) als für andere Organisationen und Akteure: Wollen sie überörtlich aktiv und wirksam sein, brauchen sie größere Finanz- und Sachmittel, das gilt insbesondere dann, wenn sie sich um eine Massenbasis bemühen. Diese notwendigen Finanzmittel können in der Regel nicht von den Aktivisten der NRO selbst aufgebracht werden, meist auch nicht von den Mitgliedern der Massenbasis. Dieser Sachverhalt wirft erhebliche strukturelle Probleme auf, die im Folgenden in Zusammenhang mit der Demokratisierungsfrage diskutiert werden sollen.

Strukturprobleme durch die Mittelbeschaffung

Das Basisproblem der NRO ist die Akquisition von Finanzmitteln. Diese erfolgt fast ausschließlich über ausländische Förderer. Es gibt zwar in

den südostasiatischen Ländern meist einen eigenen Spendenmarkt, dessen Mittel fließen jedoch meist nicht den unabhängigen politischen bzw. politisierten Entwicklungs-NRO zu. Auch gibt es, namentlich in den Philippinen, eine zunehmende Verflechtung von NRO mit politischen Kräften des Establishments sowie ihre Mitwirkung in staatlichen Gremien, die mit Finanztransfers bzw. Auftragsvergabe aus diesem Bereich verbunden ist. Dieser Tatbestand wirft nicht weniger brisante Fragen auf als die hier in Zusammenhang mit der externen Finanzierung erörterten Probleme.

Für die Kommunikation mit NRO in den Industrieländern sind in der Regel (englische) Sprach- und auch Antragskenntnisse notwendig, über die namentlich kleine NRO in Thailand und Indonesien, aber auch in den Philippinen nicht unbedingt verfügen. Die Gründung von NRO-Netzwerken und die Beteiligung einzelner NRO an mehreren Netzwerken auf regionaler, sektoraler, nationaler und schließlich international-regionaler Ebene sind auch – vielleicht sogar in erster Linie – aus den Bestrebungen zu verstehen, diese strukturellen Probleme kleiner NRO bei der ausländischen Spendeneinwerbung zu überwinden und kompetente Ansprechpartner für ausländische Förderer und Kapitalsammelstellen für Zuwendungen zu schaffen. Die Netzwerke bieten Formulierungshilfen und Gestaltungshilfen bei der Abfassung von Projektförderanträgen, in denen sie (in den Philippinen) auch flexibel auf die aktuellen entwicklungspolitischen Trends in den Industriestaaten einzugehen vermögen. Die Netzwerke schulen ihre Mitglieds-NRO für die effiziente Akquisition von ausländischen Hilfsgeldern, bringen sie mit NRO aus dem Norden zusammen und leisten für diese (bezahlte) Evaluierungsarbeit für laufende Projekte ihrer Mitglieder und für Projektanträge von Nicht-Mitgliedern.

Erfolgreiche NRO-Führer tanzen also auf mehreren Hochzeiten, vielleicht auf zu vielen. Durch die Mitgliedschaft in mehreren Netzwerken auf verschiedenen Ebenen, damit verbunden die Antragstellung, Berichterstattung, Selbstevaluierung, Pflege der Kontakte mit den Förder- und Partnerorganisationen durch den Besuch von Seminaren, Konferenzen, Tagungen, sind sie nicht selten voll ausgelastet. Ihre Kenntnisse und ihr Kontakt zu den Zielgruppen in ihrem Lande werden sich auf diese Weise kaum vertiefen oder gar halten lassen, ihre Expertise in dieser Hinsicht, wenn sie je bestanden hat, wird sich verflüchtigen; gleichwohl gelten sie als Experten und sachkundige Anwälte mit großer sachlicher und moralischer Autorität. Es ist gewiss nicht nur in Einzelfällen zweifelhaft,

ob sie diese wirklich besitzen. Vielleicht fördert die dominante und überlebenswichtige internationale Schiene sogar die Entwicklung des Typus eines NRO-Führers, welcher der Basisarbeit ziemlich fern steht, über diese aber vortrefflich und kultiviert mehrsprachig zu schreiben und zu reden vermag. Akademische NRO-Führer tun deshalb immer mehr das, was sie professionellerweise am besten können: Sie organisieren Tagungen und Seminare, geben Mitteilungsblätter, Zeitschriften, Bücher und Sammelbände heraus, erstellen Datenbanken und richten Spezialbibliotheken ein, kurz: Sie engagieren und konzentrieren sich auf die politische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit und das Lobbying. Das geschieht alles fern der „Basis“ in den unwirtschaftlichen Peripherien des Landes.

Sie vermögen diese Tätigkeit auch intellektuell zu überhöhen und zu legitimieren: NRO „der dritten Generation“ befinden sich auf einer höheren Stufe als die NRO, die sich mit Nothilfe und kleinräumigen Entwicklungsprojekten abmühen. Sie versuchen die gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen zu verbessern, welche die Entfaltung der Armutgruppen wesentlicher determinieren, als die Arbeit an lokalen und persönlichen Unzulänglichkeiten dies vermag. Das ist theoretisch nicht einmal falsch.

Ausländische Fördermittel werden in der Regel für „Projekte“ vergeben und empfangen, d. h. für einen bestimmten definierbaren Zweck mit einer angebbaren Laufzeit. Die Beendigung eines Projektes führt zur Einstellung dieses Finanztransfers und kann eine NRO – wenn sie nicht über weitere parallele Vorhaben und Anschlussprojekte verfügt – in eine finanzielle und organisatorische Krise stürzen. Das Wachstum der indonesischen NRO etwa wird mit einer derartigen Wellenbewegung beschrieben. „Erfolgreiche“ NRO vermögen immer mehr größere Projekte zu realisieren und Mittel einzuwerben. Da es nicht gleichzeitig gelingt, die Eigenressourcen nachhaltig zu verbessern, wächst die finanzielle Außenabhängigkeit mit dem Wachstum der NRO, die gleichwohl immer wieder in finanzielle Krisen- bzw. Defizitjahre schlittert.² Das Netzwerksystem führt dazu, dass die finanziellen Transfers lange Wege zu gehen haben, bevor sie die Zielgruppen erreichen können. Die Werbung bei der Spendenakquisition

2 Vgl. A. Corrothers/E. W. Suryanta, Review of the NGO Sector in Indonesia, in: Tadeshi Yamamoto (Hrsg.), *Emerging Civil Society in the Asia Pacific Community*, Singapore–Tokyo 1995, S. 545; Kastorius Sinaga, *An Assessment of the Role and Development of NGO's in Indonesia*, Bielefeld, Diss. 1993, S. 192–194.

(etwa in Deutschland) mit dem geringen Anteil der Verwaltungskosten (fünf bis zehn Prozent) wird damit konterkariert. Diese Daten treffen allenfalls für das Spenderland zu, ignorieren aber die langen, kostenintensiven Wege im Förderland. Dieses Problemfeld ist kaum erforscht.

Die mögliche Dimension des Problems macht Roger Wegner in seiner vortrefflich recherchierten Fallstudie deutlich³: Ein Fischerselbsthilfeprojekt erhielt nur 42 % der in den Philippinen angelandeten Mittel, 10 % blieben beim vermittelnden Netzwerk, 48 % bei der intermediären NRO. Von den Gesamtausgaben einer deutschen Stiftung an diese NRO wurden nach seinen Ermittlungen nur 19 % für Gehälter der im Dorf tätigen Basisarbeiter und 11 % für basisnahe Seminare, also zusammen etwa 30 %, ausgegeben. Berücksichtigt man die erheblichen illegalen Mittelumlenkungen der NRO-Führerin (in die eigene Tasche), so reduzieren sich die basisnahen Ausgaben auf 20 bis 25 %, rechnet man ferner die Ausgaben für das Büro der Stiftung in Manila noch ein, die mit dieser NRO – etwas untypisch – ihr einziges Projekt verwaltete, so reduzieren sich die basisnahen Ausgaben auf 10 bis 15 % der Gesamtaufwendungen der Stiftung in diesem Lande.

Wie Außenzentriertheit auch auf Kosten der Basisarbeit gehen kann, erschließt sich dem Betrachter durch die kommunikative Infrastruktur der NRO. Man findet hier inzwischen meist die modernste Infrastruktur für die Kommunikation (Internet, E-Mail, Fax) zwischen den großen Städten und darüber hinaus in die weitere Region und die übrige Welt. Man residiert in der Hauptstadt und verfügt über bequeme Flugverbindungen in alle Zentren der Welt. Für den Ortsverkehr verfügt man über einen eigenen Fuhrpark – kaum geeignet, um in den Philippinen oder in Indonesien die Basisgruppen außerhalb Luzons bzw. Javas zu erreichen. Basisarbeiter in den Provinzen, die mehrere Dörfer zu betreuen haben, verfügen hingegen häufig nicht einmal über Mopeds.

Viele NRO publizieren Nachrichtenblätter, Zeitschriften, Bücher, Sammelbände – nicht selten (nur) in Englisch. Damit erreicht man allenfalls einen Teil der Mittel- und Oberschichten und natürlich das ausländische Auditorium, das diesen Sachverhalt besonders dankbar registriert, da es meist die (vielen) Landessprachen nicht versteht. Auf internationaler Ebene werden immer dichtere Netzwerke geknüpft. Diese umfassen nicht nur die

Beziehungen zwischen Geber- und Nehmer-NRO, sondern schließen andere gleichgesinnte NRO in der Region und darüber hinaus, ferner Aktivisten, Professoren und Journalisten ein. Diese regionale und internationale Vernetzung ist nicht unsinnig, insbesondere wenn die NRO unter einem repressiven Regime agieren müssen. Sie schafft (internationale) Öffentlichkeit und damit einen gewissen Schutz. Internationale Konferenzen, Tagungen, die Beteiligung an internationalen Aktionsbündnissen und der Austausch von Publikationen ermöglichen die gegenseitige Vermittlung von Informationen und Erfahrungen. Man kann voneinander lernen, aber eben nur von seinesgleichen – nicht von den Zielgruppen an der Basis, um die es ja (meist) angeblich geht. Diese internationale Vernetzung mit einer regionalen bzw. globalen Solidarbewegung gibt der NRO vielleicht zusätzliche Schubkraft und Motivation und erschließt vielleicht auch weitere Geldgeber – sie kommt aber wieder von außen, nicht von innen, von der Basis, und das bleibt letztlich nicht ohne Konsequenzen.

Sind NRO demokratische Organisationen?

Die NRO treten meist explizit oder implizit für eine Demokratisierung ihrer Gesellschaften und einige – die Globalisierungskritiker – auch für eine Demokratisierung der globalen Institutionen ein. Wie steht es mit ihnen selbst? Sind die NRO demokratische Organisationen? Das ist im formalen Sinne nicht der Fall. Bei den NRO handelt es sich (meist) um Mitarbeiter-, nicht um Mitgliederorganisationen. Wenn mit „Zielgruppen“ zusammengearbeitet wird, werden diese meist kleinräumig (auf Dorf- und Stadtteilebene) in „People's Organizations“ (PO) organisiert und meist klientelistisch und exklusiv an jeweils eine NRO angebunden. Eine generalisierende Aussage scheint zunächst durch die Vielfalt der NRO – bezogen auf ihre Größe, Reichweite und auch ihre Organisationsformen – erschwert zu werden. Einen brauchbaren Erklärungsrahmen bietet dennoch die Lebenszyklustheorie von NRO, die hier kurz referiert werden soll.⁴

Am Anfang wird die Betroffenheit einer kleinen Gruppe von (vermutlich) jungen Leuten (Studen-

³ Roger Wegner, Nicht-Regierungsorganisationen als entwicklungspolitische Hoffnungsträger?, Münster-Hamburg 1993, S. 204, S. 355–358.

⁴ Im Folgenden in Anlehnung an Mary Johnson, Non-government Organisations at the Crossroads in Indonesia, in: Robert C. Rice (Hrsg.), Indonesian Economic Development, Clayton 1990, S. 83–85.

ten) über Probleme in der Gesellschaft oder einen Missstand stehen. Sie werden sich zum Handeln entschließen, sich organisieren. In diesem Stadium („frühe Kindheit“) mangelt es an allem (Geld, Infrastruktur, Expertise, Erfahrung) – nur nicht an Idealismus und Engagement. Die Gruppenmitglieder sind bereit, sich auch ohne Salär oder mit unterdurchschnittlichen Aufwandsentschädigungen für das gemeinsame Ziel einzusetzen. Selbst wenn sich eine Führungsperson mit Kompetenz und Autorität herauschält, handelt es sich um eine freie Assoziation. Jeder Einzelne kann jederzeit wieder abspringen, wenn seine Ansichten und Vorstellungen nicht berücksichtigt werden. Es geht zunächst darum, alle Mitarbeiterswilligen durch das gemeinsame Ziel und eine kooperative Willensbildung über die Strategie zu integrieren. Will diese Gruppe sich institutionalisieren und ihren bisher sehr engen und begrenzten Wirkungskreis erweitern, muss sie sich um finanzielle Zuschüsse und möglicherweise auch um eine Legalisierung bemühen. Gelingt dies, kann die Entwicklung weitergehen – andernfalls würde dieser Versuch über kurz oder lang im Sande verlaufen.

Die anschließende „Jugend-Phase“ wird als die vielleicht dynamischste und hektischste Zeit beschrieben, in der Mitarbeitermotivation und Solidarität noch sehr hoch sind, der Professionalisierungsgrad aber begrenzt und die Programmplanung eher schwach und chaotisch. Die eingeworbenen Mittel mögen die Kapazitäten der Organisation möglicherweise überstrapazieren, sie können nicht sinnvoll absorbiert werden, die Buchhaltung ist amateurhaft, externe Mittel können und werden u. U. schon privatisiert und beiseite geschafft (was später, in bürokratischen NRO, nicht unbedingt besser werden muss). Diese Probleme werden – nach der Lebenszyklustheorie – überwunden, und die NRO wird in eine produktive und für alle Beteiligten zufrieden stellende Phase des „Erwachsenenseins“ und der „Reife“ übergehen, in der sie ihre Identität voll ausbildet. Die Organisation und ihre Mitarbeiter können auf einer halbwegs gesicherten finanziellen Basis agieren. Dieser Höhepunkt trägt aber schon den Keim des Niedergangs in sich, den die Modelltheorie mit den Phasen „Aristokratie“ (Herausbildung von Chef-Angestellten-Beziehungen) und „(frühe) Bürokratisierung“ (Zunahme der internen Konflikte, Abnahme der Arbeitsmotivation und Produktivität und Versuche, mit bürokratischen Methoden gegenzusteuern) beschreibt. Es kommt zu „Scheidungen“, Abspaltungen von unzufriedenen Mitarbeitern, die ihrerseits eine neue NRO gründen und damit den Lebenszyklus von neuem

beginnen. Das Modell sieht nach der Phase der Bürokratisierung, wenn es nicht zu Gegenmaßnahmen (Dezentralisierung, Demokratisierung) kommt, den „Tod“ der Organisation vor, der allerdings, auch mangels notwendiger Reformen, bei großen NRO ohne Einwirkung von außen noch nicht zu beobachten war.

Für unseren Zusammenhang ist nicht wichtig, ob große NRO ohne Vorlaufphasen von einem externen Sponsor gegründet werden oder ob die Prozesse der Aristokratisierung nicht schon vorher anzusetzen sind (was mir der Fall zu sein scheint). Sie beginnen m. E. mit der Einwerbung substanzieller externer Mittel – Verhandlungen mit Sponsoren und Förderern sind in der Regel „Chefsache“. Dieser muss über Fähigkeiten verfügen (Sprachkenntnisse, Umgangsformen, schriftliche Formulierungsfähigkeit), die für die Basisarbeit nicht notwendig sind und über die möglicherweise – neben dem Chef – nicht allzu viele andere Aktivistinnen in der NRO verfügen. Mit der erfolgreichen Mitteleinwerbung transformiert sich der Primus inter Pares zum Chef, vielleicht sogar zum Patron, der es versteht, die eingeworbenen Finanzen unter Kontrolle zu halten, der über Gehälter und Gratifikationen, über die Arbeitsplatzausstattung, über die Teilnahme an beliebten (Auslands-)Konferenzen, Tagungen, Fortbildungskursen usw. entscheidet. In der Transitionsphase mag das Verhältnis zwischen dem Chef und den übrigen Gründungsmitgliedern dennoch intakt sein. Vielleicht findet sogar eine Oligarchisierung statt: Nicht eine Einzelperson, sondern ein kleiner (Gründer-)Kreis kontrolliert die Geschicke der expandierenden NRO, die immer mehr Mitarbeiter einstellt und als Angestellte entlohnt, die hier ihren Lebensunterhalt verdienen wollen und die sich für die gemeinnützigen Organisationsziele begeistern können – oder auch nicht.

Es bildet sich eine Dreiklassengesellschaft heraus: An der Spitze steht der Chef (und seine Familie) bzw. eine kleine Gruppe, ihre Mitte macht das (übrige) Personal in der Zentrale aus. Das Fußvolk sind die Basisarbeiter, die eigentlich wichtigste Gruppe für die Erreichung der Organisationsziele. Sie werden am schlechtesten bezahlt. Sie erhalten gelegentlich nicht einmal die für den ausländischen Finanzier budgetierten Gehälter. Sie haben selten Aufstiegschancen in der NRO bzw. durch die NRO, ihr Einfluss auf die Entscheidungsfindung ist gering bis nicht existent. Das Ergebnis ist nicht selten Lustlosigkeit und mangelnde Arbeitsmotivation unter den Basisarbeitern. Abhängig von den Arbeitsmarktbedingungen fassen junge Akademiker und Sekundarschulab-

gänger die Arbeit in einer NRO als Einstieg ins Berufsleben auf. Sie werden die NRO bald wieder verlassen, wenn sich ihnen bessere Möglichkeiten auf dem kommerziellen Arbeitsmarkt eröffnen. In den Philippinen (mit seiner Akademikerschwemme) ist dies schwerer möglich als vor der Krise 1997/98 etwa in Thailand und wohl auch in Indonesien. In Thailand gab es Rekrutierungsprobleme für graduierte Sozialarbeiter.

Über die Willensbildungsprozesse und Konflikte in NRO wissen wir recht wenig.⁵ Differenzierte Aussagen über das Verhältnis von autoritärer und charismatischer Herrschaft und demokratischen bzw. konsensualen Verfahren, vielleicht auch über mögliche Lern- und Reformprozesse durch Konflikte in den NRO, sind noch nicht möglich. Der charismatische Gründerpräsident, der über die extern generierten Finanzen mehr oder weniger allein und unkontrolliert verfügt und damit in eine neopatrimoniale Rolle hineinwächst, indem er, gestützt auf diese Außenmittel, die NRO klientelistisch und bürokratisch kontrolliert, die er gleichzeitig zur materiellen Selbstprivilegierung nutzen kann, ist jedenfalls eine nicht seltene Erscheinung. Die vielen Abspaltungen und Neugründungen deuten jedoch darauf hin, dass die größeren und sich bürokratisierenden NRO ihre inneren Spannungen nicht durch konsensuale und demokratische Verfahren zu lösen vermögen. Als Kaderschmieden zur Einübung und Praktizierung demokratischer Normen und Verfahren sollte man sie daher besser nicht verstehen.

Politische Kapazitätsbildung der Armen

Arme, Marginalisierte, Mitglieder der Unterschichten verfügen über deutlich geringere politische Ressourcen als Angehörige der Mittel- und Oberschichten, um ihre Interessen in den politischen Prozess einbringen und sie bei der Formulierung und Umsetzung einer gesamtgesellschaftlichen Politik wirkungsvoll vertreten zu können. Sie müssen täglich um ihren Lebensunterhalt kämpfen, leben entweder auf einem niedrigen Niveau oder in ungesicherten Verhältnissen und verfügen nur über geringe Reserven, um Krisen zu überstehen oder um diese für „Extras“, z. B. politische Aktionen, aufwenden zu können. Sie sind mit der

⁵ Vgl. die beiden Fallstudien in: Rolf Hanisch, *Der Staat, ländliche Armutgruppen und legale Bauernbewegung in den Philippinen*, Baden-Baden 1983, S. 220–231.

täglichen Lösung unmittelbarer Probleme beschäftigt, die sie lokal erfahren und individuell begreifen, deren überörtliche, nationale und globale Zusammenhänge sie aber nicht erkennen, deren Wirkungsmechanismen sie nicht verstehen. Das gilt meist auch für die Institutionen der Polity, die für sie in pluralistisch-demokratischen Ordnungen formal zugänglich werden, in denen ihnen Rechte gegeben werden, die sie zuvor nicht hatten, über die sie allerdings nicht, sehr unzureichend oder nur nebulös informiert sind. Die einzige politische Ressource, über welche die Armen dominant verfügen – ihre große Zahl, aggregiert sogar meist als deutliche Mehrheiten in ihren Gesellschaften –, wird vergeudet, da ihre politische Inwertsetzung ein Bewusstsein über eine gemeinsame Interessenlage voraussetzt, das in politische Organisationen und zielgerichtete kollektive Aktionen umgesetzt werden kann. All dies ist meist nicht gegeben. Die Vereinzelung und der Individualismus werden meist nur durch Familien-, Nachbarschafts-, vielleicht ethnisch/religiöse Bindungen und die Mitgliedschaft am unteren Ende von hierarchischen Klientelnetzen überwunden.

Diese primordialen Vergemeinschaftungen bieten eine gewisse Schutz- und Versicherungsfunktion und sind auch politisch wirkungsmächtig – sie tragen allerdings selten zu Problemlösungen bei, in denen die Interessen der Armen kollektiv berücksichtigt werden. Entwicklungs-NRO versuchen diese Verhältnisse aufzubrechen und zu überwinden. Sie versuchen, die Armen über Wirkungszusammenhänge, die ihre Situation determinieren, zu informieren und ihnen ein Bewusstsein für die gemeinsame Interessenlage zu vermitteln, um sie zu zielgerichtetem kollektivem Handeln anzuleiten. Das erfordert die Entwicklung organisatorischer Fähigkeiten, Kenntnisse über Lokalität und Wirkungsweise der ersten (Wahlgremien), zweiten (Exekutivorgane), dritten (Justiz) und „vierten“ Gewalt (Medien), über Partizipationsrechte, Beschwerde-, Einspruchs- und Streitschlichtungsmöglichkeiten in der Polity. Man spricht von einem „political empowerment of the poor“, der politischen Kapazitätsbildung der Armen.

Diese politische Arbeit der NRO wird erschwert durch die soziale Differenzierung auch in Armutsggenden – nicht nur in Südostasien. Diese weisen sehr selten eine homogene Sozialstruktur auf, Bewohner von Slums oder Squattersiedlungen sind nicht alle gleich arm. Hier finden wir relativ Reiche, die andere vielleicht durch Kreditbeziehungen oder den Verkauf von Wasser oder Elektrizität ausbeuten. Es gibt hier Hausbesitzer, Vermieter und Mieter. Das ist in armen Dörfern auf

dem Lande nicht anders, wo sich landbesitzende Klein- und Mittelbauern und Landlose gegenüberstehen können. Es gibt erhebliche Spannungen, gegenseitiges Misstrauen und Konkurrenzdenken auch in kleinräumigen Sozialverbänden, die erkannt werden müssen, um sie zugunsten der Vertretung gemeinsamer Ziele überwinden zu können, was nicht immer leicht ist. Als Ansatzpunkte für die Intervention von NRO bieten sich meist nichtalltägliche Probleme und Krisen der Armen an, die ihre prekäre Situation noch weiter zu verschlechtern drohen. Dabei handelt es sich sehr oft um Landkonflikte und Landvertreibungen auf dem Land und in der Stadt durch Landbesitzer, den Staat und seine Agenturen für Entwicklungsprojekte (etwa Staudamm- und Straßenbau, aber auch Golfanlagen).

Die Bereitschaft der Bevölkerung, kollektiv zur Sicherung ihrer Rechte zu agieren, sich zu organisieren bzw. sich (durch NRO) organisieren zu lassen, ist in Krisensituationen am größten. Es liegt inzwischen eine umfangreiche Fallstudienliteratur vor, die derartige Konflikte und die Rolle der NRO sowie der von diesen gegründeten bzw. unterstützten „people's organisations“ (PO) beschreibt. Hier werden immer wieder Niederlagen eingesteckt, aber auch Erfolge oder doch Kompromisse erzielt. In jedem Fall leisten die NRO einen wichtigen Beitrag zur Pluralisierung und Demokratisierung ihrer Politics, auch unabhängig von den jeweiligen Ergebnissen dieser Aktionen. Sie stehen gelegentlich auch in verschiedenen Lagern: im Norden Thailands z. B. auf Seiten der Talbewohner, die aus Wasserschutzgründen die Vertreibung der illegalen Siedler in den Bergen befürworten, oder auf Seiten eben dieser Siedler, die sich der Vertreibung widersetzen. Damit wird deutlich, dass nicht alle Anliegen armer Bevölkerungsgruppen angemessen sind und berücksichtigt werden können. Es kann daher oft auch nicht darum gehen, dass der Status quo zu ihren Gunsten erhalten bleibt, sondern nur, dass sie angemessen entschädigt werden.

Politik im demokratischen Staat ist nicht (allein) die Suche nach der optimalen Lösung, sie sollte auch nicht zur Selbstprivilegierung von Partikularinteressen missbraucht werden, sondern zum Kompromiss zwischen möglichst vielen artikulationsfähigen Interessen führen, zu denen möglicherweise dank NRO-Hilfe nun auch betroffene Armutsgruppen gehören, die bisher ausgeschlossen waren. Für unsere Fragestellung ist wichtig, dass die Armutsbevölkerung auf diese Weise nicht nachhaltig mobilisiert und organisiert werden kann. Deren Bereitschaft zur kollektiven politi-

schen Aktion schwindet deutlich, wenn sich ihr Problem – im negativen, aber auch im für sie positiven Sinne – erledigt hat. Da neue Problemzonen auftreten, wo die alten wegfallen, findet quasi ein Austausch der den NRO verbundenen Massenbasis statt; diese nimmt aber nicht zu.

Die NRO versuchen gegenzusteuern, indem sie auch in allgemeinen, alltäglichen Notlagen Hilfe leisten und Ressourcen zur Verfügung stellen, wodurch sie die Armutsgruppen faktisch klientelistisch an sich zu binden versuchen. Gelegentlich ist der Ressourcentransfer, den sie in lokale Gesellschaften kanalisieren, allerdings dürftig bis bescheiden, gleichwohl müssen sie deshalb nicht bei ihren Organisationsversuchen scheitern. Arme wagen nicht unbedingt, sich offen zu verweigern, wenn sie die negativen Konsequenzen nicht übersehen können. Es entstehen so Phantom-PO. Sie zieren die Statistik, legitimieren die NRO, in ihnen passiert aber eigentlich nichts (oder sehr wenig). Die NRO tut so, als ob sie Dienste und Ressourcen zur Verfügung stellt, die Dorfbewohner erwecken den Anschein, als ob sie sich beteiligen würden. Das ist weder eine produktive noch eine konfliktreiche Beziehung. Selbst dort, wo ein nennenswerter Ressourcentransfer stattfindet, ist es ausgesprochen schwierig, die Begünstigten zu einer Partizipation mit mittel- und langfristiger Perspektive zu veranlassen. Für die Arbeit in den Slums von Bangkok, in denen nicht weniger als 84 Organisationen, darunter neun Regierungsbehörden, neun Universitäten, neun studentische Gruppen, 32 registrierte und 19 nichtregistrierte NRO tätig waren, konstatiert ein Ortskenner, dass die Leute nur für die Lösung unmittelbarer Probleme zu gewinnen und viele einfach zu arm seien, sich überhaupt an Gemeinschaftsaufgaben zu beteiligen. Das Ergebnis ist, dass Gemeinschaftsunternehmungen kurzfristig angelegt und möglicherweise emotional aufgeladen sein müssen und entweder Erfolg haben oder scheitern – ohne über einen zweiten Versuch zu verfügen.⁶

Die mit- oder sogar eigenverantwortliche Verwaltung und Verteilung der externen Zuwendungen ist in der Regel möglich. Erhebliche Probleme tauchen jedoch auf, wenn die externen Mittel durch eine eigene Ressourcenproduktion ergänzt, relativiert und vielleicht sogar (langfristig) ersetzt werden sollen, obwohl die ersteren doch eigentlich die Einkommen erhöht haben sollten und damit die Bedingungen für die eigene Ressourcenproduktion verbessert haben müssten. Die formale Zahl

⁶ Vgl. Sapon Pornchokchai, Bangkok Slums, Review and Recommendations, Bangkok 1992, S. 101, S. 110.

der gegründeten und von außen geförderten PO kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich nur wenige durch eine eigene Ressourcenproduktion zu institutionalisieren vermögen, also sich in die Lage versetzen, auch ohne Bindung an eine NRO (oder Regierungsbehörde) zu überleben bzw. sich an den Kosten externer Leistungen zu beteiligen. NRO versuchen deshalb gar nicht, eine Kostenbeteiligung der von ihnen geförderten PO durchzusetzen. Vermutlich erscheint ihnen das Risiko zu groß, dass ihnen ihre Zielgruppen wegbrechen, die ihre eigene externe Alimentierung legitimieren. Sie beschränken sich daher auf gelegentliche Klagen über die „Bettlermentalität“ ihrer Klientinnen.

Schließlich versucht man, durch Trainings- und Ausbildungsmaßnahmen den Individualismus der Armen zu überwinden und die notwendigen Fähigkeiten für die politische Arbeit zu vermitteln. Doch über die Wirksamkeit dieser Förderung wissen wir sehr wenig. Ausbildungsmaßnahmen wurden bisher allenfalls auf der curricularen und der didaktischen Ebene evaluiert. Aufwändige Analysen über den Verbleib von Absolventen gibt es meines Wissens nicht. Nicht untypisch ist die Bewertung des ansonsten durchaus kritischen Seamus Cleary.⁷ Er stellt der 1991 gegründeten Education for Life Foundation (ELF) auf den Philippinen, die durch Ausbildungs- und Bildungsprogramme für „Graswurzelführer“ deren Handlungsfähigkeit verbessern will, um deren Organisationen und damit „die Demokratisierung und Entwicklung von unten“ zu stärken, ein positives Zeugnis aus. Er führt den Projekterfolg auf die Mitwirkung der Lehrgangsteilnehmer an der Formulierung der Ausbildungsziele und auf die Flexibilität der ELF zurück, diese zu berücksichtigen. Den Teilnehmern bescheinigt er „gewachsenes Selbstbewusstsein“. Er stützt sich auf Eigeneinschätzungen der ELF-Mitarbeiter, der Partner-NRO und Basisorganisationen und von ehemaligen Kursteilnehmern. Das mag so sein – oder auch nur Wunschdenken bzw. die Zufriedenheit mit dem Förderprojekt widerspiegeln. Cleary hat die ELF für den externen Förderer mit einem Team evaluiert und ist nach eigenen Angaben im Lande nicht weniger als 2500 Kilometer mit dem Auto herumgereist. Für eine detaillierte Wirkungsanalyse fehlte allerdings die Zeit. Politisches Bewusstsein lässt sich nun aber sehr schwer messen und sollte durch politisches Handeln erschlossen werden. Das kann nur durch detaillierte Fallstudien

⁷ Vgl. Seamus Cleary, *The Role of NGO's under Authoritarian political systems*, London–New York 1997, S. 193–226.

erfolgen, in denen die Willensbildung in den Basisorganisationen, die Beziehungen zu NRO-Basisorganisationen und auch der Basisorganisationen gegenüber Dritten (z. B. dem Staat) untersucht werden. Betrachtet man das Problem auf der Makroebene, so ist die Mobilisierungsbereitschaft der Armen – auch nach Jahren und Jahrzehnten der Bildungsarbeit – für „ihre“ Interessen nach wie vor sehr beschränkt.

Interessenkonflikte

In der umfangreichen Literatur über die internationalen NRO (INRO), nationalen NRO und lokalen PO wird auf die positiven Aspekte dieser Vernetzung auf internationaler, nationaler und lokale Ebene hingewiesen. Diese verleiht allen Beteiligten bei der Thematisierung und Durchsetzung ihrer Anliegen mehr Schubkraft. Das ist im Allgemeinen sicher auch zutreffend. Man geht dabei allerdings immer von einer Interessensharmonie zwischen allen drei Ebenen aus. Selten werden mögliche Interessendisharmonien und daraus resultierende Konflikte bzw. politisierte Abhängigkeitsbeziehungen thematisiert und untersucht. Werden also die (nationalen) NRO von ihren externen Förderern, den INRO, ferngesteuert wie die PO durch die NRO (und damit indirekt durch die INRO) – und dies gegen die jeweiligen eigenen, unpersönlichen Interessenlagen?

Tatsächlich haben die INRO meist eine konkrete Vorstellung, in welche Richtung sie die Welt durch ihre Förderbeziehungen verändern und verbessern wollen. Diese setzen sie in Vergaberichtlinien und Abrechnungsprozeduren gegenüber ihren Partnern bzw. Klienten um – die sich nicht selten dadurch drangsaliert und gegängelt sehen. Auch wenn Verbesserungen im Einzelnen immer denkbar sind, so resultieren diese Vorstellungen aus der internationalen (wissenschaftlichen) Diskussion, an der sich auch die Akademiker (etwa Südostasiens) beteiligen. Hier werden universelle Rechte und Probleme thematisiert und gelegentlich durch ideologisch unterschiedliche Brillen – links, grün, liberal, konservativ, christlich – gesehen. Bedeutsam sind diese Etikettierungen in der Praxis jedoch nicht, jedenfalls kann man immer wieder Partnerbeziehungen antreffen, die nicht auf beiden Seiten diesen Zuschreibungen entsprechen. Dennoch gibt es gelegentlich Interessendisharmonien zwischen INRO und NRO auf der einen und PO

auf der anderen Seite; selten verdichten diese sich zu Konflikten, die sichtbar ausgetragen werden.

Die NRO und INRO haben (oft) eine über den Fall hinaus reichende Agenda. Sie agieren für den Schutz des Regenwaldes, der Tierwelt, des Ökosystems, des Weltklimas, vielleicht für die Menschen in ihren althergebrachten Lebenszusammenhängen. Sie wollen die Landbewohner dazu bewegen, auf dem Lande zu bleiben und nicht in die überbordenden urbanen Metropolen abzuwandern. Sie versuchen, das kapitalistische Wachstum in all seinen Ausprägungen zu bekämpfen und zu verhindern. Die ortsansässige (Armut-)Bevölkerung interessiert jedoch meist nur die Lösung ihrer eigenen Probleme, nicht die darüber hinaus reichenden Implikationen und Konsequenzen. Vermutlich ist (meist) auch ihr Verhältnis zur Natur ein ganz anderes als das der modernen westlichen Ökologiebewegung.

Während für jene allein die Verhinderung eines möglicherweise ökologisch bedenklichen Projektes das Ziel sein kann, mag es für die örtliche Bevölkerung sinnvoller sein, auf das Aushandeln möglichst günstiger Bedingungen der Kompensation und nicht auf eine für sie riskante Strategie der Verhinderung und damit des „Alles oder nichts“ zu setzen. Diese Interessenunterschiede sind auch in anderen Bereichen denkbar, eigentlich überall dort, wo langfristige strukturelle (der NRO) und kurzfristige mittelbare Interessen (der Zielgruppen) nicht kompatibel sind und wo deshalb NRO die Zielgruppen zu ihren Werten, Ideologien und Zielen „erziehen“ wollen. Eine NRO, die zwar behauptet, die Förderung der „Aspirationen, Werte, Traditionen und den Lebensstil der Basisgemeinschaften“ anzustreben, aber das Ziel verfolgt, dass die Dorfbewohner „nicht noch mehr konsum- und marktorientiert (. . .) und damit noch egoistischer werden und die Umwelt zerstören“, macht diesen Zielkonflikt deutlich (und versucht ihn gleichzeitig zu vernebeln).⁸ Ihre Klienten sind an einem höheren Einkommen (etwa) durch eine bessere Bewässerung interessiert und möchte diese dann auch genießen, also konsumieren.

Im vorliegenden Fall brauchten die Jungakademiker aus Bangkok bis zu zwei Jahre, um die Dorfbewohner überhaupt zu bewegen, an ihren Projekten teilzunehmen. Der Aufbau lokaler Organisationen war dennoch nicht erfolgreich. Seamus Cleary⁹ hat die Frage „In wessen Interesse?“ aufgeworfen und

8 Vgl. Brigitte Jessen, *New Organisational Forms and Social Forces. Civil Society and NGO's in Bangladesh und Thailand*, Konstanz, Hab.-Schrift 1996, S. 194–228.

9 Vgl. S. Cleary (Anm. 7)

im Fall der Kampagnen gegen den Bau des Kedung-Omo-Staudamms sowie gegen den Plan eines US-Konzerns, eine riesige Eukalyptusplantage anzulegen, gezeigt, wie die ursprünglich gemeinsamen Interessen der dagegen kämpfenden lokalen Bevölkerungen sowie der indonesischen und internationalen NRO später auseinander drifteten und die ersteren marginalisiert wurden. Tim Forsyth¹⁰ beschäftigte sich kürzlich in ähnlicher Weise kritisch mit der Ökologiebewegung in Thailand.

Interessendisharmonien zwischen NRO und Zielgruppen werden nicht notwendigerweise als Konflikte offen ausgetragen – und entgehen vielleicht deshalb unserer Aufmerksamkeit. Schauen wir uns die politische Ökonomie dieses Verhältnisses etwas näher an: NRO bringen materielle Güter und Dienstleistungen in die Beziehung ein, für welche die Zielgruppen nicht unbedingt Gegenleistungen zu erbringen haben. Selbst eine eigene Ressourcenproduktion wird von diesen nicht immer erwartet; wenn sie gefordert wird, wird sie allenfalls schwach an die Verfügbarkeit der externen Leistungen gekoppelt. Es gilt schon als Erfolg, wenn Kredite (zum Teil) zurückgezahlt werden, wenn Leistungen wenigstens nominal bezahlt werden. Unter diesen Bedingungen kann sich eher eine klientelistische denn eine partnerschaftliche Beziehung, mit einer eindeutigen Rollenzuweisung für Geber und Nehmer, entwickeln. Dieser Klientelismus unterscheidet sich in zwei wesentlichen Punkten vom Klientelismus herkömmlicher Art: Die Leistungen stabilisieren und legitimieren keine Ausbeutungsbeziehungen, und – das ist in unserem Zusammenhang wichtiger – die Klienten tauschen auch keine anderen nichtmateriellen Ressourcen (z. B. Loyalität, politische Gefolgschaft) gegen die materiellen Leistungen, die sie empfangen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass sich der Geber dennoch um einen partnerschaftlichen Umgang bemüht, die Ziele und die Handlungsmöglichkeiten der Beziehung mit den Klienten diskutiert und aushandelt. Viele NRO bemühen sich darum. Es gibt dabei nicht selten Verständigungs-, vielleicht sogar Sprachprobleme.

Welche Möglichkeiten hätten beide Seiten, sich in kontroversen Fragen durchzusetzen? Die NRO scheint alle Trümpfe in der Hand zu haben. Sie könnte die Förderbeziehung abbrechen bzw. mit dem Abbruch drohen. Sie würde nur einen Klienten verlieren, der praktisch keinen eigenen Input

10 Vgl. Tim Forsyth, *Environmental social Movements in Thailand: A critical Assessment*, in: *Asian Review*, 15 (2000), S. 106–127.

in die Beziehung eingebracht hat, den sie vermischen würde. Diese Argumentation übersieht, dass die NRO ihre Existenz (gegenüber ihren Förderern) durch die Beziehung zu diesen (und anderen) Zielgruppen legitimiert. Sie hat kein Interesse daran, dass ihre Förderbeziehungen ins Zwielicht geraten, selbst wenn ihre eigene Position plausibel erscheint. Laute Kontroversen und Konflikte muss sie also vermeiden, auch das öffentlichkeitswirksame Eingeständnis von gescheiterten Förderbeziehungen. PO, die diese Achillesferse erkennen und sie durch öffentlichkeitswirksame Aktionen (z. B. durch eine Demonstration vor dem NRO-Hauptquartier) nutzen, würden dadurch eine wesentliche Verhandlungsvollmacht gewinnen. Derartige Fälle scheint es jedoch nicht zu geben, jedenfalls sind sie mir nicht bekannt.

Wahrscheinlicher ist ein anderes Szenario: Die Zielgruppen sind über den Umfang der Förderung und der externen Zuwendungen enttäuscht und kümmern sich nicht weiter um die NRO oder versuchen, eine andere Förderbeziehung einzugehen. Es handelt sich also eher um passive und leise Strategien, die es der NRO ermöglichen, die Fiktion der Partnerschaftsbeziehung aufrechtzuerhalten, sie allenfalls zwingen, den Ressourcentransfer anzuheben, um der Gefahr einer formellen Auflösung der Förderbeziehung durch die PO vorzubeugen. Ein Wechsel der fördernden NRO durch eine PO setzt allerdings nicht nur örtlich verfügbare Alternativen, sondern auch eine gewisse Institutionalisierung und damit Handlungsfähigkeit der PO selbst voraus, also zwei Bedingungen, die nicht allzu oft gegeben sind.

Auch selbstkritische NRO-Aktivistinnen haben das Problem inzwischen erkannt und fordern eine größere Rechenschaftspflicht gegenüber „den Leuten, denen sie dienen“¹¹. Eine Konferenz südostasiatischer NRO forderte in dieser Hinsicht u. a.: „5. NRO müssen ihr eigenes Haus in Bezug auf Rechenschaftspflicht, Integrität und Selbstregulierung in Ordnung bringen. (Sie) sollten angesehene Persönlichkeiten, die nicht der eigenen Belegschaft, sondern verschiedenen Segmenten der Gesellschaft angehören, in ihre Aufsichtsgremien aufnehmen, und diese sollten sich auch nicht scheuen, schwierige Fragen zu stellen. Größeres Gewicht soll auf die örtliche Mittelmobilisierung gelegt werden, und entsprechend soll die Abhängigkeit von der ausländischen Finanzierung abge-

baut werden. 6. Diejenigen NRO, die Dienstleistungen anbieten, sollen Wege suchen, wie sie gegenüber den Menschen, denen sie dienen, rechenschaftspflichtiger werden. Dies kann dadurch erfolgen, dass sie deren Repräsentanten in ihre Aufsichtsgremien aufnehmen, ihre ausgebildeten Angestellten und Dienstleistungen in die Mitglieder-kontrollierten PO integrieren und/oder die lokale Finanzierung ausbauen. Dazu gehört der Abschluss von Gebühren-gegen-Dienstleistungs-Abkommen, die die Finanzen an die Klientenzufriedenheit koppeln.“¹² Im Kern geht es bei diesen Reformvorstellungen also um die eigene Ressourcenmobilisierung sowohl der NRO wie auch der PO – beides ist leichter gefordert denn umgesetzt.

Mitwirkung in den Polities

Den NRO wird zugeschrieben, dass sie wesentliche Elemente einer sich entwickelnden bzw. zu entwickelnden Zivilgesellschaft seien. Sie trügen dazu bei, kollektive Interessen, insbesondere auch der Armen und Benachteiligten, gegenüber dem Staat und der Bürokratie sowie den Marktakteuren zu artikulieren, zu verteidigen und in Verhandlungen einzubringen. Sie würden damit die ungerechte und ineffiziente staatliche Politik sowie die Ursachen sozialer Konflikte vermindern bzw. beheben helfen und damit einen Beitrag zur Demokratisierung ihrer Gesellschaften durch Pluralisierung und zu einer sachkompetenteren Unterfütterung der Politik leisten. Sie würden damit zu „einer Stärkung des Bürgerbewusstseins, der (politischen) Kenntnisse, der Interessen, der Partizipation und der Fähigkeit zu Sanktionen“ und damit zu einem inklusiveren politischen Prozess und zu einer größeren Rechenschaftspflichtigkeit der politischen Amtsträger und der Bürokratie beitragen.¹³

NRO leisten ihren Beitrag zur politischen Pluralisierung durch die Interessenvertretung marginalisierter gesellschaftlicher Gruppen und durch die Thematisierung gesamtgesellschaftlicher Grundfragen. Sie leisten diesen Beitrag jenseits der staatsbürokratischen bzw. (privaten) oligarchischen Interessenartikulation, allerdings in mehr oder weniger großer Abhängigkeit von der erste-

11 James V. Riker, *From Cooptation to Cooperation and Collaboration in Government-NGO Relations*, in: N. Heyzer et al. (Hrsg.), *Government-NGO Relations in Asia*, Kuala Lumpur 1995, S. 124.

12 Abgedruckt in N. Heyzer (ebd.), S. 217.

13 Alan Fowler, *Strengthening Civil Society in Transition Economies*, in: Andrew Clayton (Hrsg.), *NGO's, Civil Society and the State*, Oxford 1996, S. 25.

ren. Sie bringen damit auch sachliche Kompetenz in den Politikprozess ein, die ohne sie möglicherweise unberücksichtigt bleiben würde. Das bedeutet nicht, dass sie immer inhaltliche Maßstäbe setzen. Sie betreiben auch Interessenpolitik und stellen sich damit auf einen normativen Prüfstand. Sie sind auch im technokratischen Sinne durchaus nicht immer so kompetent, wie sie vorgeben und ihre Apologeten meinen, und sie stochern bisweilen im Dunkeln („Manchmal wissen wir nicht so genau, was die Landbevölkerung wirklich will“) bzw. lassen sich von Emotionen und den Medien zu Kampagnen verleiten, die sie selbst thematisch noch nicht ausreichend durchdrungen haben.

Trotz mancher Fehlleistungen und interessengebundener Abweichungen tragen sie allerdings zu einer Intellektualisierung und zu größerer Transparenz des politischen Diskurses bei. Das sollte nicht unterbewertet werden. Das gilt insbesondere, aber nicht ausschließlich für die NRO, die sich als Demokratiemotoren konstituiert haben und sich für Demokratisierung, Transparenz der Verwaltung und der öffentlichen Debatte nationaler Fragen, etwa der Bekämpfung der öffentlichen Verschwendung und der Korruption, einsetzen, wie auch für die NRO, die einen Aspekt des Bürgerrechtsmonitoring in den Mittelpunkt ihrer Arbeit stellen, also etwa die Beobachtung von Menschenrechtsverletzungen oder die Wahlbeobachtung und -erziehung betreiben.

Die alles in allem eher mäßige politische Durchsetzungskraft der NRO hängt wesentlich damit zusammen, dass sie nicht in der Lage sind, die Massen zu mobilisieren, die sie zu repräsentieren bzw. die sie direkt zu fördern versuchen. Sie vermögen Forderungen zu artikulieren und auch Proteste, Demonstrationen, massenhafte Sit-ins theatralisch zu inszenieren. In den Metropolen Südostasiens (Bangkok, Manila) können NRO-Aktivist:innen, ihre Angehörigen, Freunde und Unterstützer (Studenten) ansehnliche Veranstaltungen mit tausenden, vielleicht sogar zehntausenden Teilnehmern auf die Beine stellen und die politisch Verantwortlichen so zwingen, sich mit ihren Forderungen auseinander zu setzen. Sie können dabei aber nicht ernsthaft die Mobilisierung einer breiten Basis in die Waagschale werfen.

Die begrenzte Mobilisierungsfähigkeit der Armen durch die NRO für gesamtgesellschaftliche Ziele im Sinne der Armen, aber eben nicht zur unmittel-

baren Lösung ganz konkreter, individuell erfahrbarer Probleme, deutet auf zwei Defizite ihrer Arbeit hin: Trotz erheblicher Anstrengungen ist es offenbar nicht gelungen, Zielgruppen politisch zu bilden, also von der Notwendigkeit zu überzeugen, dass zwar eine Minderung des Problemdrucks kurzfristig im Einzelfall möglich sein mag, eine Problemlösung aber kaum ohne eine langfristige Perspektive denkbar ist, in die man – ohne unmittelbaren persönlichen Vorteil – durch solidarisches und kollektives Handeln investieren muss. Trotz ihrer Entwicklungsarbeit mit nichtreziproken Leistungen gelang es den NRO kaum, unter ihrer Klientel wenigstens ein Loyalitätsbewusstsein zu schaffen, das sie für politische Aktionen zur Durchsetzung gesamtgesellschaftlicher Ziele instrumentalisieren könnten. Traditionelle Politiker und oligarchische Akteure sind dabei offenbar erfolgreicher. Auch bei allgemeinen Wahlen haben (etwa in den Philippinen) linke bzw. NRO-Kandidaten bzw. von diesen unterstützte Parteien nach wie vor keine Chancen.

Dieser ernüchternde Befund kontrastiert mit der Selbstdarstellung der NRO und der Massenorganisationen über ihre Mobilisierungsfähigkeit, die sie begreiflicherweise zu inflationieren versuchen, was ihnen von sympathisierenden Beobachtern immer wieder abgenommen wird. In den Philippinen kann jedenfalls keine Rede davon sein, dass die NRO und PO mit fünf bis sechs Millionen Mitgliedern einen „gut organisierten Teil der Zivilgesellschaft“ darstellen – „10 % der Bevölkerung“, wie einige Autoren meinen¹⁴, 25 % der Berufstätigen müsste man richtiger sagen, wenn eben diese Zahlen nicht reinem Wunsdenken entspringen würden. Könnten diese Massen wirklich organisiert und zielgerichtet mobilisiert werden, wäre eine Politik ohne Berücksichtigung ihrer Interessen in der philippinischen Demokratie kaum möglich. Die durch Zwang und klientelistische Abhängigkeiten bestimmte Stimmabgabe bei den Wahlen in den Philippinen verliert immer mehr an Bedeutung. Das hat aber nicht Reform- oder NRO-Kandidaten neue Chancen eröffnet, sondern ehemalige Film-, Fernseh-, und Sportstars steigen nun zu Wahlfavoriten auf. Diese finden ihre Wähler vor allem in den ärmeren Schichten der Bevölkerung – also der prospektiven Massenbasis der NRO.

14 Vgl. Robin Broad/John Cavanagh, *Plundering Paradise. The struggle for the Environment in the Philippines*, Berkeley 1993, S. 135.

Kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern in den Philippinen

Eine Bestandsaufnahme

Im März 2004 trafen sich im indonesischen Medan 350 Vertreter südostasiatischer Regierungen, nichtstaatlicher Organisationen und der Wissenschaft,¹ um ein Problem zu behandeln, das von globaler Brisanz ist und in der Region seit der Asienkrise 1997 alarmierende Ausmaße angenommen hat – die kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern (Commercial Sexual Exploitation of Children/CSEC).²

Themen wie Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie galten bis vor kurzem in vielen Ländern Südostasiens als Tabu und tauchten auf den politischen Agenden nicht auf.³ Daher ist die Regionalkonferenz, bei der Informationen, Erfahrungen und Strategien zur Bekämpfung von Kinderhandel zu sexuellen Zwecken ausgetauscht wurden, um einen Grundstein zukünftiger Kooperation zu legen, ein wichtiger Schritt im weltweiten Kampf gegen CSEC, der 1996 in Stockholm mit dem „Ersten Weltkongress gegen kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern“ eingeleitet wurde.⁴ Dieser endete mit der Annahme einer Erklärung und eines Aktionsprogramms, durch das sich 124 Länder verpflichteten, bis zur Jahrtausendwende nationale Aktionspläne zur Bekämpfung von CSEC zu erstellen. Bis dato kam dieser

Verpflichtung allerdings erst ein Drittel der Staaten nach.⁵

Das Augenmerk richtet sich auf die Philippinen, weil das Land in Südostasien zu den Vorreitern im Kampf gegen CSEC zählt.⁶ So wurden ein Aktionsplan erstellt, die Gesetzgebung zum Schutz von Kindern erweitert und erste Maßnahmen eingeleitet. Doch trotz der politischen Fortschritte verschärft sich das Problem. Armut, der Mangel an Bildung, interregionale Migration und der anhaltende Sextourismus führen dazu, dass die Ausbeutung von Minderjährigen in der Sexindustrie weiter anhält – ein Geschäft, in das fast alle Ebenen der Gesellschaft involviert sind.

Zur Entwicklung von CSEC

Die langfristige Präsenz des US-Militärs auf den Philippinen – zur Kolonialzeit, während der Besatzung und später mit Militärbasen – war ein entscheidender Auslöser für die Verstärkung der Prostitution. Durch den hohen Bedarf an Prostituierten in so genannten „Rest & Recreation“-Etablissements für Soldaten begann der Frauenhandel zu florieren. In den siebziger Jahren entwickelte sich das Land zum Ziel ausländischer Sextouristen und parallel dazu zum Nährboden pädophiler Netzwerke, die Sextouren in einschlägige Gegenden der Philippinen organisierten. Die Tourismuskampagnen unter Präsident Ferdinand Marcos förderten diese Entwicklung.

CSEC betraf zunehmend auch den Missbrauch von Kindern im Bereich der Pornographie. Die

1 Informationen zur Southeast Asian Conference on the Trafficking in Children for Sexual Purposes (28.–30. 3. 2004) unter www.childconference.org (Zugriff am 15. 3. 2004).

2 Zur Entwicklung von CSEC vgl. Council for the Welfare of Children, Framework of Action Against Commercial Sexual Exploitation of Children – A Vision and Framework for Action 2000–2004, Manila 2000, S. 8.

3 So z. B. in Indonesien. Vgl. Tina Pfeiffer, Im Kampf gegen kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern – Indonesien wächst aus seinen Kinderschuhen, in: Südostasien aktuell, 22 (2003) 5, S. 475–482.

4 Die Stockholm-Folgekonferenz fand im Dezember 2001 in Yokohama, Japan, statt. Initiiert wurden die Weltkongresse u. a. von der Kampagne „Stoppt Kinderprostitution im asiatischen Tourismus“ (End Child Prostitution in Asian Tourism, ECPAT). Aufgrund der globalen Dimension von CSEC erhielt sie 1996 den Status einer internationalen NRO (Nichtregierungsorganisation), die heute über 300 Mitgliedsorganisationen in allen Weltteilen vereint. ECPAT steht seitdem für „End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes“.

5 Vgl. ECPAT, Online Database, www.ecpat.net/eng/Ecpat_inter/projects/monitoring/online-database/index.asp (Zugriff am 20.3.2004).

6 Zu Thailand vgl. Martina Timmermann, Thailand – Vorreiter im Kampf gegen Kinderhandel und Kinderprostitution, in: dies./Tina Pfeiffer (Hrsg.), Im Kampf gegen Kinderhandel und Kinderprostitution. Japan, Thailand, Indonesien, Philippinen. Sammelband und Bibliographie, Hamburg 2004.

steigende Nachfrage nach „unberührten“ Prostituierten – mitunter aus Angst vor sexuell übertragbaren Krankheiten – verschärfte den Kinderhandel. Die Landflucht und die zunehmende Arbeitsmigration ins Ausland seit den achtziger Jahren boten Menschenhändlern bessere Möglichkeiten für den externen Handel mit Mädchen und jungen Frauen, die als Haushilfen, Entertainerinnen oder „Mail-Order-Brides“ u. a. nach Japan, Europa, Australien oder in die USA „vermittelt“ wurden und von denen viele im Sexgeschäft endeten.

Seit den neunziger Jahren bekommt CSEC eine neue Dimension. Im Zeitalter von Internet und Handy ist der Informationsaustausch zwischen der Sexmafia und Pädokriminellen einfacher denn je und kann von staatlichen Autoritäten nur schwer verfolgt werden. Produktion und Vertrieb kinderpornographischer Materials sind durch die neuen Technologien billiger, schneller, effizienter, sicherer und vor allem internationaler geworden.

Obwohl CSEC als ein Problem des Sextourismus wahrgenommen wird, ist der Großteil der Nachfrage lokal bedingt. Die philippinische Gesellschaft ist von Patriarchat und Machismo geprägt. Im täglichen Leben ist „Sex“ allgegenwärtig: Neben pornographischem Videomaterial, das in den Städten an jeder Straßenecke erhältlich ist, und einschlägigen Fernsehsendungen sind Gebrauchsgegenstände wie Feuerzeuge, Karaoke-Videos und Boulevardzeitungen übersät mit leicht bekleideten Frauen in eindeutiger Pose. Das dabei vermittelte Frauenbild ist auf Laszivität und Promiskuität reduziert und führt in dem katholisch – bzw. im Süden muslimisch – geprägten Land, in dem der offene Umgang mit Sexualität ein Tabu ist, zu sexueller Konfusion. Während Mädchen zur Keuschheit erzogen werden und bei ihnen Geschlechtsverkehr vor der Ehe als unrein gilt, werden bei jungen Filipinos frühe sexuelle Erfahrungen als „männlich“ perzipiert. Die Nachfrage nach käuflichem Sex ist dementsprechend hoch.⁷

Zur Dimension von CSEC

Obwohl es an umfassenden Daten mangelt, weil deren Erhebung aufgrund des klandestinen Charakters von CSEC generell schwierig ist, erlauben

7 Vgl. Agnes Miclat-Cacayan, „The Little Birds of Prey“: Two Faces of the Prostituted Filipino Girl Child. KABIBA Alliance for Children's Concerns Occasional Paper, Davao City 1998, S. 3.

aktuelle Fallstudien zu Kinderhandel und Kinderprostitution einen Eindruck über das Ausmaß des Problems.

Kinderhandel zu sexuellen Zwecken

In den Handel mit der Ware Kind sind fast alle gesellschaftlichen Ebenen involviert. Das Spektrum reicht von Eltern, Familienangehörigen und Freunden über lokal, regional und international operierende Schlepper, Agenten, Arbeitgeber, Zuhälter und Syndikate bis hin zu Angehörigen von Polizei, Militär und öffentlicher Verwaltung. Neben der großen Nachfrage nach kommerziellem Sex wird Kinderhandel von einem Zusammenwirken ökonomischer, sozialer und kultureller Faktoren begünstigt.⁸ Die unausgewogene wirtschaftliche und soziale Entwicklung, Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung, Landlosigkeit und bewaffnete Konflikte verschärfen seit Jahrzehnten die Migration in die urbanen Zentren. Dies betrifft besonders die junge Generation der armen Bevölkerungsschicht, der es aufgrund des schlechten Zugangs zu Bildung und Ausbildung an Zukunftsperspektiven fehlt.⁹

Der soziale Druck, zum Familieneinkommen beizutragen, der Wunsch nach finanzieller Unabhängigkeit und der Einfluss von Gleichaltrigen, die in die Stadt ziehen, sind soziale Faktoren, die den Kinderhandel begünstigen. Aus kulturellen Werten wie z. B. *utang na loob*, der ewigen Dankeschuld (gegenüber den Eltern), resultiert die Annahme, dass Kinder außerhalb der Familie arbeiten sollten, um diese zu unterstützen. *Utang na loob* kann zur Förderung von Kinderhandel führen, und häufig werden Eltern – bewusst oder unbewusst – zu Komplizen von Schleppern. Als Ausgleich für den Arbeitsausfall ihres Kindes zu Hause erhalten sie in der Regel Bargeld – oft in Form eines Kredits, den ihre Kinder später abarbeiten müssen.

Hinzu kommt der Einfluss der Massenmedien. Das Bild vom Leben in der Stadt, wie es durch das Fernsehen und durch Printmedien vermittelt wird, nämlich als Fortschritt und Zugang zu westlichen

8 Zu den Faktoren vgl. Asia ACTs, Country Profile Philippines, in: Asia ACTs, Asia's Children in Peril. A Regional Study on Child Trafficking, Quezon City 2002, S. 7 ff.

9 Nach Angaben der NRO „Visayan Forum Foundation“ erreichen jährlich ca. 2,5 Millionen Filipinas zwischen 14 und 22 Jahren auf der Suche nach Arbeit den Hafen von Manila. Die meisten von ihnen kommen aus den südlichen Provinzen Visayas und Mindanao und wurden Opfer von Schleppern oder Agenten. Vgl. Cecilia Flores-Oebanda, Internal Trafficking of Children: The Continuing Experience at the Manila Harbor, Manila 2001, S. 1.

Konsumartikeln, wirkt auf junge Menschen einladend. Hier setzen Schlepper an, wenn sie Kinder und Jugendliche rekrutieren und mit lukrativen Jobs in den Städten oder in Übersee werben. Dass es sich dabei um falsche Hoffnungen handelt, entdecken die Opfer erst, wenn es zu spät ist. Aus der Obhut ihrer sozialen Gemeinschaft herausgerissen, sind sie auf sich allein gestellt und haben keine Möglichkeit, sich zur Wehr zu setzen.

Neben dem internen Kinderhandel gelten die Philippinen als Empfängerland illegal eingeschleuster Mädchen, die im Sexgeschäft enden, sowie als Senderland für den internationalen Kinderhandel. In einer 2002 veröffentlichten Studie schätzt die Nichtregierungsorganisation (NRO) „Asia ACTs“¹⁰ den Anteil Minderjähriger am externen Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung in Prostitution oder Pornographie auf ca. 25 Prozent.¹¹ Hauptdestinationen der bekannt gewordenen Fälle sind neben dem Mittleren Osten Japan, Malaysia, China, Taiwan, die USA, Australien, Neuseeland und Europa.

Kinderprostitution

Daten zur Kinderprostitution basieren auf den Zahlen von Kindern und Jugendlichen, die in den vergangenen Jahren aufgegriffen wurden. Heute gehen offizielle Schätzungen von ca. 100 000 in der Sexindustrie missbrauchten Minderjährigen aus.¹² Bei den meisten Opfern von CSEC handelt es sich um Mädchen, welche die Schule abgebrochen haben und aus zerrütteten Familien kommen, in denen die Eltern arbeitslos sind oder nur über unregelmäßige Einkommen verfügen. Viele von ihnen haben Missbrauch oder Inzest erlebt.

Kinderprostitution hat in den Philippinen viele Gesichter. In verschiedenen Studien wurden drei Hauptbereiche identifiziert, in denen Minderjährige in das Sexgeschäft involviert sind.¹³ Sie arbeiten als „Pick-up Girls“ auf der Straße, animieren als „Bar Girls“ (Bikini-Bar-Tänzerinnen oder so genannte „Guest Relations Officers“ in Karaoke-Bars) potenzielle Kunden zum Trinken

10 „Asia ACTs“ ist die südostasiatische Sektion der internationalen Kampagne gegen Kinderhandel (International Campaign against Child Trafficking, ICaCT), die im Oktober 2001 u. a. von Terre des Hommes Deutschland und der internationalen Föderation von Terre des Hommes ins Leben gerufen wurde.

11 Vgl. Angaben nach Asia ACTs (Anm. 8), S. 12 f.

12 Council for the Welfare of Children, State of Filipino Children 2002, Quezon City 2002, S. 49.

13 Vgl. Rosario Del Rosario (Hrsg.), Child Labor in the Philippines – A Review of Selected Studies and Policy Papers, Quezon City 2000, S. 84.

oder werden als „Casa Girls“ in Bordellen festgehalten.¹⁴ Aufgrund der guten Einkommensmöglichkeiten sind Kinder und Jugendliche aus marginalisierten Gruppen der armen Bevölkerungsschicht, wie z. B. Straßenkinder und Nachkommen ethnischer Minderheiten, besonders anfällig für CSEC.

Im Zusammenhang mit Straßenkindern ist auf eine besondere Facette der Kinderprostitution zu verweisen. In den Touristengebieten und Einkaufszentren Metro Manilas existiert innerhalb von *barkadas*¹⁵ das Phänomen des „Children pimping Children“, bei dem Jugendliche als Zuhälter fungieren und jüngere Kinder an Pädophile verkaufen. Dabei verfügen sie und ihre Klientel über ein ausgefeiltes System der Kommunikation, das es Außenstehenden kaum ermöglicht, ihre Geschäfte zu verfolgen, obwohl sie an belebten Plätzen stattfinden. Ein weiteres Beispiel für die bitteren Folgen des Verfalls von Familienstrukturen ist das Phänomen des *buntog*¹⁶ in den Städten Cebu und Davao. *Buntog* beschreibt Minderjährige, die als Reaktion auf zerrüttete Familienbeziehungen und zum Abbau von Stress sexuelle Riten praktizieren, durch die sie nach Akzeptanz innerhalb ihrer Gruppe streben. Die *barkada* wird zum Familienersatz. Die frühen sexuellen Erfahrungen durch *buntog* enden für viele Jugendliche in der Prostitution.

Gängige Praxis in Hafenstädten ist es, Besatzungen anlegender Schiffe mit Prostituierten zu versorgen. Die so genannten *akyat-barko girls*¹⁷ werden mit Booten an die Schiffe gebracht, wo sie potenziellen Kunden ihre Dienste anbieten. Begleitet werden sie von Zuhältern, oftmals auch den Eltern, welche die finanziellen Aspekte regeln und die Mädchen später wieder an Land begleiten. Eine weitere Facette der Prostitution Minderjähriger ist die „Prostitution“¹⁸ – ein offenes Geheimnis in (privaten) Colleges und auch in den Highschools der großen Städte. In diese saisonale Prostitution zu

14 Die so genannte „weiße Sklaverei“, bei der Mädchen und junge Frauen in Bordellen durch Einschüchterung und psychischen Druck zur Arbeit als Sexsklavinnen gezwungen werden, ist eine der schlimmsten Formen der Prostitution.

15 *Tagalog barkada*: Bande, Clique

16 *Cebuano buntog*: eine nachtaktive Wachtelart. Hier beschreibt der Begriff die sexuelle Sprunghaftigkeit Jugendlicher, vgl. A. Miilat-Cacayan (Anm. 7).

17 *Tagalog akyat*: klettern, *barko*: Schiff, Boot. Vgl. Notre Dame University Socio-Economic Research Center/Department of Labor & Employment Region XII, Situational Analysis on Child Prostitution in Iligan City, o.O. 1998, S. 7; www.childprotection.org.ph/monthlyfeatures/oct2k2a.doc (Zugriff am 5.4.2004).

18 Von engl. *tuition*: Schulgeld.

Beginn und Ende des Semesters sind Schülerinnen aus allen sozialen Schichten involviert. Der Grund, sich an einen „Sugar Daddy“ zu verkaufen, ist neben der Finanzierung der Schulkosten ein von westlichen Massenmedien beeinflusstes Konsumverhalten.¹⁹ Die Erlangung von Statussymbolen wie Handys oder Markenkleidung, der Zugang zu Unterhaltungsetablissemments (Kinos, Clubs, Restaurants und Beach-Resorts), Zuhälter, Gruppenzwang, mangelndes Selbstbewusstsein und der Wunsch nach sozialem Ansehen, aber auch Neugier (ver)föhren die Jugendlichen in die Prostitution. In einigen privaten Colleges in Manila und Cebu wird der Anteil der in Prostitution involvierten Schülerinnen auf bis zu 60 Prozent geschätzt.

Kinderpornographie

Der Missbrauch Minderjähriger zur Produktion pornographischer Bilder und Videos hat in den Philippinen erschreckende Dimensionen erreicht. Nach Angaben der „Singapore Straits Times“ vom Februar 2003 gehören die Philippinen weltweit zu den Hauptquellen kinderpornographischer Internetmaterials.²⁰ Der Vertrieb über Internet, Handy und Pager geschieht u. a. in der Anonymität von Internetcafes. Da es an Internetfahndern mangelt, die Gesetze zu milde sind und Straftäter mit niedrigen Strafen davon- bzw. gegen Kaution oder durch Korruption freikommen, wird das Land wohl vorerst ein Pornoparadies bleiben.

Antworten auf das CSEC-Problem

Wichtige Impulsgeber und Katalysatoren im Kampf gegen CSEC in den Philippinen sind Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, wie z. B. das Kinderhilfswerk UNICEF und die Internationale Arbeitsorganisation (ILO), die in langjähriger Kooperation mit der Regierung und nichtstaatlichen Organisationen an der Entwicklung und Umsetzung von Programmen zum Schutz von Kindern arbeiten.²¹ Und auch die philippini-

¹⁹ Vergleichbar mit dem *enjo kōsai* (bezahltes Dating) in Japan, bei dem Jugendliche aus der Mittelklasse durch sexuelle Dienste ihr Taschengeld aufbessern. Vgl. Martina Timmermann, Japan und der Zweite Weltkongress gegen die kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern, in: Japan aktuell, 10 (2002) 1, S. 51–60.

²⁰ Zit. nach ECPAT, Online Database (Anm. 5), Philippines – Child Pornography.

²¹ So führt z. B. UNICEF in Kooperation mit der Regierung seit den siebziger Jahren „Country Programmes for Children“ durch und kooperiert mit verschiedenen Sektoren bei der Entwicklung von Programmen zur Implementierung

schen NRO, die zu den aktivsten in Südostasien gehören und sich früh am internationalen Diskurs zu CSEC beteiligten, haben die Fortschritte maßgeblich beeinflusst.²²

Bestandsaufnahmen: Notwendige Voraussetzung zur Bekämpfung kommerzieller sexueller Ausbeutung von Kindern waren umfassende Bestandsaufnahmen zu CSEC, zumal die Datenlage Mitte der neunziger Jahre lediglich auf vereinzelten Berichten lokaler Gruppen basierte und für die Planung konkreter Maßnahmen und Programme unzureichend war. 1997 koordinierte UNICEF zusammen mit dem Bureau of Child and Youth Welfare eine erste systematische Analyse, auf die in den Folgejahren weitere Studien von Regierungsinstitutionen und NRO folgten.²³ Doch fehlt es insbesondere für den Bereich des Kinderhandels bis heute an umfassenden Daten zu Hintergründen, Zahlen und Routen.

Bewusstseins-schaffende Maßnahmen: Dass die systematische Bekämpfung von CSEC nur unter Einbeziehung der Öffentlichkeit erfolgen kann und einen Bewusstseinsbildungsprozess in der breiten Bevölkerung voraussetzt, haben Regierung und Zivilgesellschaft relativ früh erkannt. 1996 erklärte Präsident Fidel Ramos in der Proklamation 731 die zweite Woche im Februar zur „Nationalen Bewusstseinswoche zur Prävention von sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung von Kindern“. Seither organisieren verschiedene Sektoren jährlich Aufklärungskampagnen, um die Sensibilität der Bevölkerung für Kindesmissbrauch und CSEC zu wecken.

Bilaterale Abkommen: Zur Bekämpfung von CSEC im Tourismus schlossen die Philippinen 1997 Anti-Pädophilie-Abkommen mit Australien und Großbritannien, die den Informationsaustausch zwischen den Polizeibehörden bei der Untersuchung von Sexualdelikten regeln. Seither wurde die bilaterale Kooperation mit weiteren Staaten intensiviert – so zuletzt mit den USA, die 2003 ein Gesetz zur Auslieferung und Anklage

von Kinderrechten im Sinne der Kinderrechtskonvention (1989). Seit 1994 sind die Philippinen Partner des ILO-Programms gegen Kinderarbeit (International Programme on the Elimination of Child Labour/IPEC).

²² Bei der Vorbereitung und Realisierung der beiden Weltkongresse gegen CSEC gehörten philippinische NRO-Vertreter zu den führenden Aktivisten.

²³ Die Studie erschien als UNICEF/Department of Social Welfare and Development, Commercial Sexual Exploitation of Children in the Philippines: A Situation Analysis, Manila 1998.

von Personen verabschiedeten, die sich im Ausland der CSEC schuldig gemacht haben.²⁴

Aktionsplan gegen CSEC: Im November 2000 beschloss das Council for the Welfare of Children in Kooperation mit UNICEF erstellten und auf fünf Jahre angelegten „Aktionsplan gegen die kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern 2000–2004“. Vor dem Hintergrund eines multisektoralen Ansatzes, der CSEC als ein soziales Phänomen kategorisiert, das alle Ebenen der Gesellschaft betrifft, wurde besonderer Wert darauf gelegt, an seiner Entwicklung und Umsetzung neben Regierungsinstitutionen, Gemeinden und NRO auch Kinder- und Jugendvertreter zu beteiligen. Fokus des Aktionsplans sind die Bereiche Prävention, Schutz, Genesung und Reintegration, deren Maßnahmen und Inhalte breit gefächert sind, um den Akteuren einen möglichst großen Handlungsspielraum zu gewähren. Darüber hinaus sieht er den Aufbau beständiger Monitoringstrukturen und systematische Bestandsaufnahmen vor, welche die Grundlage von strategischen Planungen weiterer Maßnahmen bilden sollen.

Im Zentrum der Präventionsmaßnahmen steht die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Kindesmissbrauch und CSEC. Langfristiges Ziel ist es, dass die Gemeinschaft einen aktiven Beitrag zur Prävention leistet und Fälle von Kindesmissbrauch den zuständigen Regierungsinstitutionen, Gemeindebüros oder NRO meldet. Dazu wurden z. B. 24-stündige Hotlines und Kriseninterventionszentren eingerichtet. Zur Bekämpfung von CSEC im Tourismus wurde das Tourismusministerium mit der Entwicklung von Modulen zum Schutz von Kindern betraut, die zur Bewusstseinsstärkung innerhalb der Branche beitragen sollen.

Die Schutzmaßnahmen vor CSEC umfassen die Einrichtung von Auffangstationen und Heimen sowie die Etablierung von Mediationsprogrammen für problematische Familien zum Schutz von Kindern und Frauen vor häuslicher Gewalt und Missbrauch. Zu den Bereichen Genesung und Reintegration gehört der Aufbau von Therapiezentren und die Entwicklung von Trainingsprogrammen für die Weiterbildung von Sozialarbeitern und Psychologen in neuen Therapiemaßnahmen. Landesweite „Quick Response Teams“ – bestehend aus Sozialarbeitern, Polizeibeamten, Gemeindeführern, Ärzten, Psychologen und Anwälten – sollen darüber hinaus medizinische, psychologische sowie rechtliche Unterstützung für sozial benachteiligte

24 Vgl. US probes child pornography, sex tourism in Asia, in: Manila Times Online vom 16. 1. 2004.

CSEC-Opfer gewährleisten. Auch kooperieren Sozial- und Justizministerium bei Zeugenschutzprogrammen, um die Rechte und den Schutz der Opfer und ihrer Familien zu wahren.

Partizipation von Kindern und Jugendlichen: Der Partizipation von Kindern und Jugendlichen bei der Entwicklung und Durchführung von Programmen gegen CSEC kommt in den Philippinen ein hoher Stellenwert zu. Als Ergänzung zum offiziellen Aktionsplan entwickelten philippinische Kinder und Jugendliche 1999 einen eigenen Aktionsplan gegen CSEC, für dessen Umsetzung sie landesweit Monitoringstrukturen aufbauen. Ein Beispiel für Aufklärungsmaßnahmen von Kindern für Kinder ist die 30-minütige Radiosendung *Tingog sa Kabataan* (Stimme der Kinder), die sonntags von einem Radiosender in Cebu City ausgestrahlt wird. Produziert wird sie von CSEC-Opfern, die in der Sendung über potenzielle Gefahren in der Region informieren. Die Sendung hat sich als effektives Mittel zur Bewusstseinsstärkung für Kinderrechte und CSEC erwiesen. Zudem produzierten Jugendliche ein Video über Kinderhandel, das zur Aufklärung in Schulen und Gemeinden eingesetzt wird.

Gesetzgebung: Als sich Mitte der achtziger Jahre mit dem Sextourismus die kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern zuspitzte, wurde die Notwendigkeit erkannt, den Schutz von Kindern in der Gesetzgebung, die sich in der Vergangenheit in erster Linie auf den Bereich der Kinderarbeit bezog, um Gesetze gegen CSEC zu erweitern.²⁵ Im Zentrum der Rechtsprechung zu CSEC steht das Gesetz zum speziellen Schutz von Kindern gegen Kindesmissbrauch, Ausbeutung und Diskriminierung von 1992. Es bildet bis heute die Grundlage zum Schutz von Kindern gegen CSEC und wurde mehrfach ergänzt. Erarbeitet wurde die Gesetzesvorlage in Kooperation von Regierung und nicht-staatlichen Kinderschutzexperten und Aktivisten, die aufgrund ihrer Basisarbeit über die für das Gesetz notwendigen Hintergrundinformationen verfügten, aus denen sie – im Sinne der UNO-Kinderrechtskonvention – die speziellen Bedürfnisse philippinischer Kinder ableiteten. Es umfasst den Schutz von Kindern vor Kinderprostitution und anderen Formen des Missbrauchs, Kinderhandel und -pornographie und zielt auf alle Personen (einschließlich der Familienangehörigen), die in

25 Zum Gesetzgebungsprozess mit einer detaillierten Zusammenstellung der relevanten Gesetze gegen CSEC, die an dieser Stelle nicht geleistet werden kann, siehe Martina Timmermann/Tina Pfeiffer, Die Philippinen im Kampf gegen Kinderhandel und Kinderprostitution – Ein Prozess der Bewusstseinsbildung, in: dies. (Anm. 6).

irgendeiner Weise mit der Ausbeutung des Kindes in Verbindung stehen.

Aufgrund der globalen Dimension von Frauen- und Kinderhandel erhöhte sich der Druck auf die Regierung, die Rechtsprechung in diesem Bereich zu erweitern. Das Anti-Menschenhandels-Gesetz von Mai 2003 bietet Opfern bessere Möglichkeiten, gegen ihre Peiniger vorzugehen. Es gilt als Meilenstein für den Schutz von Frauen und Kindern, da es die notwendigen institutionellen Mechanismen bereitstellt, sie gegen Menschenhandel zu schützen und zu unterstützen. Es legt fest, dass Opfer von Menschenhandel nicht für Straftaten zur Rechenschaft gezogen werden können, die mit dem Menschenhandel in direktem Zusammenhang stehen. Menschenhandel wird im Gesetz im weitesten Sinne interpretiert: Er umfasst die Rekrutierung, den Transport und den Erhalt von Personen mit oder ohne deren Zustimmung oder Wissen.

Im Dezember 2003 wurde das Gesetz gegen CSEC von 1992 um das Gesetz gegen Kinderarbeit ergänzt. Damit sind die Philippinen weltweit das erste Land, das die ILO-Konvention 182 zu den schlimmsten Formen der Kinderarbeit (2000) in Form eines Modellgesetzes in nationale Rechtsprechung übertragen hat. Es stellt Sklaverei, Kinderprostitution, Drogenhandel und alle anderen Formen von Gesundheit, Sicherheit und Moral gefährdender Kinderarbeit unter Strafe und verbietet strikt die Anstellung von Kindern unter 15 Jahren, ausgenommen, wenn diese unter Aufsicht ihrer Eltern stehen, sich ihre Arbeitszeiten im Rahmen halten und ihre Schulbildung gewährleistet wird.

Jüngste Entwicklungen: Zur Förderung lokaler Mechanismen zur Prävention und zum Schutz von Kindern vor Kinderhandel lancierte ECPAT Philippines im Dezember 2003 die Kampagne „Philippinen gegen Kinderhandel“ (Philippines Against Child Trafficking/ PACT). Dazu organisierten die PACT-Partner landesweite Konferenzen, Informationsveranstaltungen, Diskussionsforen und Paraden. Um eine möglichst große Breitenwirkung zu erzielen, wurden Medien, Künstler, Gemeinden, Schulen, internationale Organisationen, Botschaften und Kirchen einbezogen. Zum dritten Jahrestag der Unterzeichnung des UN-Protokolls zur Abschaffung von Frauen- und Kinderhandel organisierte PACT am 12. Dezember 2003 einen nationalen Tag gegen den Kinderhandel. Zur Institutionalisierung der Aufklärungskampagne setzt sich PACT dafür ein, den Tag durch eine präsidentielle Verfügung zum Nationalen Tag gegen Kinderhan-

del zu erklären. Dieser soll jährlich an die Unterzeichnung des Protokolls erinnern und zur weiteren Bewusstseinsstärkung in der Öffentlichkeit beitragen.

Ausblick

Im vergangenen Jahr hat sich gezeigt, dass die Philippinen mit dem Aktionsplan gegen CSEC erste wichtige Schritte unternommen haben, das Problem zu bekämpfen. Durch die breite Palette an Maßnahmen gegen CSEC sind die Philippinen in Südostasien führend. Auch die Gesetzgebung nähert sich im Bereich der Kinderrechte internationalen Standards.

Doch trotz der Fortschritte bleiben Kinderhandel, Kinderprostitution und der Missbrauch Minderjähriger in der Pornographie traurige Realität. Denn die Lebenssituation der für CSEC besonders anfälligen Gruppen – Kinder und Jugendliche aus den ärmsten Teilen der Bevölkerung – hat sich nicht verbessert. Solange sich der Teufelskreis von Armut, Mangel an Bildung, interregionaler Migration, rapider Urbanisierung, schwieriger werdenden Lebensbedingungen, innerfamiliären Konflikten und Verfall von Familienstrukturen weiter verschärft und sich den Kindern und ihren Familien keine Perspektiven bieten, bilden die Maßnahmen gegen CSEC nur einen Tropfen auf dem heißen Stein. Daran wird sich nichts ändern, wenn der philippinische Staat nicht endlich seine Pflicht- und Schutzfunktion wahrnimmt, die er insbesondere der jungen Generation gegenüber hat, die heute fast 50 Prozent der Bevölkerung ausmacht.

Hinzu kommt, dass die Umsetzung der neuen Gesetze zum Schutz vor CSEC weitreichende Mängel aufweist. Hauptgründe sind fehlendes Problembewusstsein und Korruption in Polizei, Militär und öffentlicher Verwaltung. Denn obwohl das Kindesmissbrauchsgesetz jeden betrifft, der in irgendeiner Weise in Kinderprostitution involviert ist, ist in Polizeikreisen noch immer die Meinung verbreitet, dass man für Zuhälterei allein nicht verhaftet werden kann. Opfer von CSEC werden zwar gerettet, Straftäter kommen aber in vielen Fällen noch immer mit einer Geldstrafe oder durch Bestechung davon und können weiter ihrem Geschäft mit dem Kindersex nachgehen. Da sich dieses aufgrund der strengeren Gesetze in den Untergrund verlagert, entwickeln die Anbieter neue Modi Operandi, die sie sich bei Polizei und öffentlicher Verwaltung erkaufen. So werden z. B.

Nachtklubs zu Videoke-Bars und Internetcafes umfunktioniert. Auch besteht weiterhin das Problem, dass Geschäftsleute und Behörden sexuelle Dienstleistungen für Touristen als notwendigen Beitrag zur Entwicklung des Tourismus sehen.

Die von UNICEF und anderen Gebern inspirierte „Kinder-zuerst“-Politik mit dem Ziel einer kinderfreundlichen Gesellschaft, die seit der Ratifikation der Kinderrechtskonvention im August 1990 von den philippinischen Regierungen propagiert wird, wurde bis heute nicht umgesetzt. Stattdessen werden grobe Menschenrechtsverletzungen, die tagtäglich an Kindern begangen werden, toleriert, wenn nicht sogar gefördert. Die Philippinen können ihrem guten Ruf als Vorreiter im Kampf gegen CSEC nur dann gerecht werden, wenn an den Ursachen des Problems gearbeitet wird. Um die Situation der jungen Generation nachhaltig zu verbessern, ist es dringend notwendig, die strukturellen Probleme von Staat und Gesellschaft anzugehen: das heißt, die Wirtschafts- und Sozial-

politik zu modifizieren, den Zugang zu Bildung universal erreichbar zu machen, die Umsetzung von Gesetzen zu realisieren, die Korruption zu bekämpfen und langfristig ein System der sozialen Kontrolle zu entwickeln. Bis dahin ist es noch ein weiter Weg.

Internet-Hinweise der Autorin

End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes/ECPAT:
www.ecpat.net

Arbeitsgemeinschaft zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung, ECPAT Deutschland, e.V.:
www.ecpat.de

World Congress Against Commercial Sexual Exploitation of Children:
www.csecworldcongress.org/en

Asia ACTs Against Child Trafficking:
www.stopchildtrafficking.info

Doris Klein

M.A. (phil), geb. 1958; Studium der Germanistik, Hispanistik und Erwachsenenpädagogik sowie (postgrad.) Buch- und Medienpraxis; Germanistin, freie Literaturkritikerin und Journalistin; Mitglied der International Press Association, Samarinda (Kalimantan Timur), Indonesien.

Anschrift: Jalan Juanda 1, No. 31, Samarinda (Borneo/East Kalimantan), Indonesien.

E-Mail: dorisklein@samarinda.org

Veröffentlichungen u. a.: regelmäßige Beiträge über Südostasien in der Zeitschrift „Kommune“ (Frankfurt/M.) und im Internetmagazin „Perlentaucher“.

Jörn Dosch

Dr. phil. habil., geb. 1967; Senior Lecturer an der University of Leeds/Großbritannien, derzeit Gastprofessor an der Ohio University, Athens/USA.

Anschrift: Department of East Asian Studies, University of Leeds, LS2 9JT, Großbritannien.

E-Mail: j.dosch@leeds.ac.uk

Veröffentlichungen u. a.: Die Herausforderung des Multilateralismus. Amerikanische Asien-Pazifik-Politik nach dem Kalten Krieg, Baden-Baden 2002; (zus. mit Michael Connors und Remy Davison) The New Global Politics of the Asia-Pacific, London–New York 2004.

Andreas Ufen

Dr. phil., geb. 1965; Studium der Politologie und Sinologie an der FU Berlin; Promotion an der Universität Hamburg; seit 2000 wissenschaftlicher Referent am Institut für Asienkunde; ab Juli 2004 dort Durchführung des DFG-Projektes „Islam und Demokratie in Südostasien. Politischer Islam, Konfliktlinien und Demokratisierung in Indonesien und Malaysia“.

Anschrift: Institut für Asienkunde, Rothenbaumchaussee 32, 20148 Hamburg.

E-Mail: ufen@ifa.duei.de

Veröffentlichungen u. a.: Herrschaftsfiguration und Demokratisierung in Indonesien (1965–2000), Institut für Asienkunde, Hamburg 2002; (Hrsg., zus. mit Dirk Nabers) Regionale Kooperation im Vergleich (i. E.).

Rolf Hanisch

Prof. Dr. rer. pol., Politikwissenschaftler, geb. 1942; Dozent am Institut für Internationale Angelegenheiten (IIA), Universität Hamburg.

Anschrift: IIA, Rothenbaumchaussee 21–23, 20148 Hamburg.

E-Mail: r-hanisch@jura.uni-hamburg.de

Zahlreiche Veröffentlichungen zur Demokratisierung, zu den NRO sowie allgemein zu Südostasien.

Tina Pfeiffer

M.A., geb. 1977; Studium der Politikwissenschaft und der Französischen Philologie an der Universität Trier; 2000 bis 2003 Mitarbeiterin im DFG-Projekt „Die Menschenrechtspolitik Japans, Indonesiens und der Philippinen: Spiegel asiatischer Identität?“; Mai 2002 Forschungsaufenthalt in Manila, Philippinen; 2003 Magisterarbeit über „Nachhaltige Entwicklung marginalisierter Gruppen durch Bildung? Eine Untersuchung von Bildungsprojekten am Fallbeispiel der Straßenkinder von Metropolitan Manila“.

Anschrift: Bahnhofstraße 10, 37276 Meinhard Frieda.

E-Mail: pfeiffertina@web.de

Veröffentlichung u. a.: (Hrsg. zus. mit Martina Timmermann) Im Kampf gegen Kinderhandel und Kinderprostitution. Japan, Thailand, Indonesien, Philippinen. Sammelband und Bibliographie, Hamburg 2004.

Nächste Ausgabe

Maria-Paz Weisshaar *Essay*

Dem lieben Gott ins Handwerk pfuschen:
Risiken und Chancen der Gentechnik

Johannes Reiter

Menschenwürde als Maßstab

Matthias Kettner

Forschungsfreiheit und Menschenwürde am Beispiel
der Stammzellforschung

Sigrid Graumann/Andreas Poltermann

Ist das Klonen ein Schlüssel zur Heilung
schwerer Krankheiten? Oder verletzt es die
menschliche Würde?

Markus Zimmermann-Acklin

Der gute Tod. Zur Sterbehilfe in Europa

Christoph Baumgartner

Ethische Aspekte nanotechnologischer
Forschung und Entwicklung im Bereich der
Medizin

Doris Klein

Pressefreiheit in Südostasien

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21–22/2004, S. 3–6

■ Der Grad der Meinungs- und Pressefreiheit, der in den ASEAN-Ländern gewährt wird, ist nicht losgelöst vom jeweiligen Stand des Demokratisierungsprozesses zu betrachten. Selbst da, wo formaldemokratische Strukturen oder Institutionen existieren, sind diese noch keine Garantie dafür, dass das Handeln von Staat und Regierung auch dem Recht folgt. Betrachtet man die Freiheit, zu informieren und informiert zu werden, als Gradmesser für die Einhaltung der universell gültigen Menschenrechte, dann gilt für alle ASEAN-Länder zweierlei: Es besteht ein erhebliches Defizit in Sachen Menschenrechte, und eine freie Presse nach westlichem demokratischem Weltbild besteht in der Praxis in keinem dieser Länder.

Jörn Dosch

Das Verhältnis der EU und der USA zur Region Südostasien

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21–22/2004, S. 7–14

■ Sah es vor einer Dekade noch so aus, als hätte Europa in Südostasien an Einfluss verloren, hat die EU seither ihr Verhältnis zu der Region deutlich verbessern können. Handelspolitisch kommt ihr heute das gleiche Gewicht zu wie den USA, wenngleich die Vereinigten Staaten mit dem Angebot bilateraler Freihandelszonen gezielter auf Südostasien zugehen. Militärisch kann und will die EU dem amerikanischen Übergewicht nicht viel entgegensetzen, unterhält aber einen sicherheitspolitischen Dialog mit Südostasien, der dort als konstruktiver Beitrag zur Bekämpfung von Terrorismus gewürdigt wird.

Andreas Ufen

Islam und Politik in Südostasien

Neuere Entwicklungen in Malaysia und Indonesien

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21–22/2004, S. 15–21

■ Südostasien gilt in der islamischen Welt als Peripherie, ist jedoch in den vergangenen Jahren wegen des Terroranschlages von Bali 2002, aber auch wegen der Reformbewegungen in Malaysia und besonders in Indonesien stärker in den Vordergrund des Interesses gerückt. In diesem Aufsatz werden

einige neuere Entwicklungen in den beiden mehrheitlich muslimischen Ländern im Hinblick auf den Einfluss des „politischen Islams“ und seiner Vertreter beleuchtet. Zunächst werden die politischen Systeme dieser Länder als hybride Regime gekennzeichnet. Danach wird gezeigt, wie und in welchem Umfang beide Gesellschaften seit etwa den frühen siebziger Jahren islamisiert worden sind. Schließlich werden die vielfältigen und widersprüchlichen Entwicklungen nach dem 11. September 2001 skizziert.

Rolf Hanisch

Nichtregierungsorganisationen und Demokratisierung in Südostasien

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21–22/2004, S. 22–31

■ Nichtregierungsorganisationen (NRO) gelten als Förderer der Demokratisierung in ihren Ländern. Ihre positive Rolle wird jedoch häufig überbewertet. Sie verdanken ihre Entwicklung meist ausländischer Förderung, die sie selten – auch nach längerer Existenz – durch die Aufbringung von Eigenmitteln reduzieren können. Diese externe Finanzierung hat strukturelle Konsequenzen, die auch den Demokratisierungsbeitrag der NRO einschränken. Mit einigen dieser Probleme, die in der Literatur meist ignoriert werden, setzt sich der Beitrag für Südostasien auseinander.

Tina Pfeiffer

Kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern in den Philippinen

Eine Bestandsaufnahme

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21–22/2004, S. 32–38

■ In Südostasien gehören die Philippinen zu den Staaten, in denen Kinderprostitution, Kinderpornographie und Kinderhandel zu sexuellen Zwecken aufgrund des anhaltenden Sextourismus und der Auswirkungen der Asienkrise 1997 gravierende Ausmaße annehmen. Gleichzeitig gilt das Land in der Region bei der Entwicklung von Maßnahmen zur Bekämpfung von kommerzieller sexueller Ausbeutung von Kindern zu den Vorreitern. Der Artikel beleuchtet Entwicklung und Dimension des Problems sowie die Schritte, die seit einigen Jahren zu dessen Beseitigung unternommen werden. ■
