

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Jürgen Rüländ

Die Gemeinschaft Südostasiatischer Staaten (ASEAN):
Vom Antikommunismus zum regionalen Ordnungsfaktor

Barbara Dreis/Susanne Nicolette Strauß

Die Außenbeziehungen der ASEAN

Vom Juniorpartner zum einflußreichen pazifischen Akteur

Johann Vranić

Ausbau der regionalen Wirtschaftsbeziehungen
in Ostasien

Rüdiger Machetzki

Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit
Bundesrepublik Deutschland–ASEAN

B 13–14/95
24. März 1995

Jürgen Rüländ, Dr. phil., geb. 1953; Professor für Politikwissenschaft an der Universität Rostock.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Gerald Braun, Ulrich Fanger und Klaus von Schrötter) Krisenherde in der Dritten Welt, Freiburg 1986; Politischer und sozialer Wandel in Thailand 1973–1988, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/89; Europa – ein Modell für Asien, in: Außenpolitik, 41 (1992) 4; Urban Government and Development in Southeast Asia. Regional Cities and Local Government, Boulder 1992; (zus. mit M. L. Bhansoon Ladavalya) Local Associations and Municipal Government in Thailand, Freiburg 1993; Neue Wege der Zusammenarbeit in Südostasien, Rostock 1994.

Barbara Dreis, M. A., geb. 1967; Doktorandin und Dozentin am Institut für Politikwissenschaft der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

Veröffentlichungen u. a.: Die Zukunft der Assoziation Südostasiatischer Staaten aus europäischer Sicht, in: Asien, (1994) 53; (zus. mit Susanne Nicolette Klein) Regionalismus und Kooperation im Südostasien der ASEAN, in: Manfred Mols u. a. (Hrsg.), Regionalismus und Kooperation in Lateinamerika und Südostasien. Ein politikwissenschaftlicher Vergleich, Münster–Hamburg 1993.

Susanne Nicolette Strauß, Dr. phil., geb. 1968; Studium der Politikwissenschaft, Publizistik und des Öffentlichen Rechts in Mainz; Auslandsredakteurin bei der Nachrichtenagentur Associated Press.

Veröffentlichungen u. a.: (als S. N. Klein) Die USA und die ASEAN im asiatisch-pazifischen Raum nach dem Ende des Kalten Krieges: Kompatibilität oder Konkurrenz der sicherheitspolitischen Positionen?, in: Asien, (1993) 48; Militärische Kooperation zwischen den ASEAN-Staaten, in: dies./Barbara Dreis (Hrsg.), Regionalismus und Kooperation in Südostasien: Die Assoziation Südostasiatischer Staaten (ASEAN), Mainz 1993.

Johann Vranić, Dipl.-Volksw., geb. 1962; Studium der Volkswirtschaft mit dem Schwerpunkt Regionalstudien ostasiatischer Raum an der Universität in Tübingen; Studienaufenthalt in der VR China 1987–1989; journalistische sowie ökonomisch beratende Tätigkeit.

Veröffentlichungen u. a.: Studium in der VR China – Persönliche Erfahrungen und die Juni-Ereignisse 1989, Bochum 1990; Chinas verschlungene Wege zur Marktwirtschaft, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, (1994) 4.

Rüdiger Machetzki, Dr. phil., geb. 1941; Studium der Sinologie, Politikwissenschaft und Japanologie in Hamburg und Taibei; Forschungsstudium am Department of Politics and Economics, School of Oriental and African Studies, London; seit 1973 wissenschaftlicher Referent am Institut für Asienkunde, Hamburg. Arbeitsschwerpunkt: wirtschaftlich-politische Entwicklungen im pazifisch-asiatischen Raum.

Veröffentlichungen u. a.: Entwicklungsmacht China – Binnenwirtschaftliche Möglichkeiten und Grenzen, 1981; Die ASEAN-Länder – Leistungsprofile, Kooperationsaussichten und Märkte, 1985; Die pazifische Herausforderung – Zukunftsperspektiven für Industrie- und Entwicklungsländer, 1988; Consulting-Studien zu den Volkswirtschaften Chinas, Südkoreas und Vietnams für OECD und UNIDO.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 6,50 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 können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Die Gemeinschaft Südostasiatischer Staaten (ASEAN): Vom Antikommunismus zum regionalen Ordnungsfaktor

I. Einleitung

Die sechziger und siebziger Jahre gelten mit einigem Recht als Gründerzeit des Dritte-Welt-Regionalismus; zahlreiche Regionalorganisationen wurden damals geschaffen. Anfangs war es die Europäische Gemeinschaft (EG), die dabei als Vorbild diente. Attraktiv mußte vor allem die Aussicht erscheinen, durch wirtschaftliche Zusammenarbeit die Enge der Binnenmärkte zu überwinden, den innerregionalen Handel zu fördern, die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Unternehmen zu stärken und damit letztlich dem Entwicklungsziel einer industrialisierten Gesellschaft näherzukommen.

Mit der Krise modernisierungstheoretisch inspirierter, eurozentrischer Entwicklungsmodelle in den siebziger Jahren stellte sich der Begründungszusammenhang regionaler Organisationen neu dar. Im Lichte der nunmehr einsetzenden Neubewertung der Entwicklungsproblematik erhielten Regionalorganisationen eine militantere, emanzipatorische Ausrichtung: Süd-Süd-Kooperation hieß jetzt die Zauberformel, die zur Bildung von Gegenmacht beitragen sollte, um die asymmetrischen, das Nord-Süd-Entwicklungsgefälle zementierenden Machtverhältnisse aufzubrechen und zu demokratisieren. Zentrales Anliegen war die Schaffung einer Neuen Weltwirtschaftsordnung. Regionalorganisationen kam dabei besondere Bedeutung zu, zumal sich globale Strategien des Dritte-Welt-Syndikalismus wie die Blockfreienbewegung oder die Gruppe der 77 infolge ihrer Heterogenität als wenig effektiv erwiesen¹.

In dem angestrebten kollektiven „self-reliance“ (oder dem in Südostasien geläufigeren „regional resilience“) freilich kommt ein Kooperationsverständnis zum Ausdruck, das sich grundsätzlich vom westeuropäischen abhebt: Kooperation ist hier nicht notwendigerweise Vorstufe einer späteren

Integration, sondern nur Mittel zum Zweck beim Aufbau nationaler Stärke und Eigenständigkeit².

Ziel des vorliegenden Beitrages ist es, vor dem Hintergrund dieser notgedrungen kursorischen theoretischen Verortung die Leistungen einer Regionalorganisation zu bewerten, die im Schrifttum gemeinhin als Paradebeispiel erfolgreicher Süd-Süd-Kooperation figuriert: die Gemeinschaft Südostasiatischer Staaten (ASEAN). Dabei wird die These vertreten, daß die ASEAN in den ersten 25 Jahren ihres Bestehens diesen optimistischen Porträts selbst bei einer organisationsimmanenten Betrachtung allenfalls in Teilbereichen gerecht wurde. Unter dem Eindruck der tiefgreifenden globalen politischen und wirtschaftlichen Veränderungen nach dem Ende des Kalten Krieges erfuh die Zusammenarbeit der ASEAN jedoch einen erheblichen Schub. Das vierte Gipfeltreffen der Gemeinschaft, das im Januar 1992 in Singapur stattfand, stellte hierzu die Weichen. Diese neuen Entwicklungen stehen im Mittelpunkt der folgenden Betrachtungen.

II. Phasen der Entwicklung: Vom Antikommunismus zum Regionalismus

Die ASEAN wurde am 8. August 1967 gegründet. Gründungsmitglieder waren Indonesien, Malaysia, die Philippinen, Singapur und Thailand. 1984 kam dann noch der ölfreiche Zwergstaat Brunei hinzu.

Es war dies bereits der dritte Anlauf zur Formierung einer schlagkräftigen Regionalorganisation in Südostasien. Die 1961 und 1963 gegründeten Vorläufer, die *Association of Southeast Asia (ASA)* und *Maphilindo (Malaysia, Philippinen, Indonesien)* hielten den Belastungen der noch Mitte der sechziger Jahre starken innerregionalen Spannungen nicht stand. Sie zerbrachen an der indonesischen „konfrontasi“-Politik gegen die neuformierte Malaysische Föderation sowie am Streit zwischen Kuala Lumpur und Manila um das Bor-

Für Hinweise und Anregungen danke ich Michael Jochum.

1 Vgl. Volker Matthies, Kollektive Self-Reliance, in: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt. Unterentwicklung und Entwicklung: Theorien – Strategien – Indikatoren, Band 1, Hamburg 1982, S. 380–395.

2 Vgl. Heiner Hänggi, Neutralität in Südostasien. Das Projekt einer Zone des Friedens, der Freiheit und der Neutralität, Bern – Stuttgart – Wien 1992, S. 123.

neo-Territorium Sabah. So stieß denn auch das ASEAN-Experiment auf Skepsis: Von einer „Gemeinschaft der Ungleichen“ war die Rede – mit Blick auf Landesgröße, Bevölkerung, Wirtschaftskraft und Kultur nicht einmal zu Unrecht.

Die Gründung der ASEAN stand weitgehend im Zeichen des Vietnam-Krieges. Mehr denn je kurstierte zu jener Zeit in Südostasien das Schreckgespenst der „Domino-Theorie“: die Furcht, daß nach dem Fall Indochinas Staat für Staat, Dominosteinen gleich, kommunistisch würde. So ist denn auch ein strikter Antikommunismus und eine weitgehende Anlehnung an den Westen das einigende Band der ASEAN in dieser ersten Phase (1967–1975) ihres Bestehens gewesen.

Erst mit der Nixon-Doktrin (1969), der sich abzeichnenden Niederlage der Amerikaner in Vietnam, der Aufgabe der britischen Präsenz östlich von Suez und den Erfahrungen der ersten Ölkrise nahm die Zusammenarbeit der ASEAN deutlichere Konturen an. Der politische Wandel in Indochina beflügelte die bis dato eher zögerlichen Schritte in Richtung einer eigenständigeren Regionalisierungspolitik. Die Kuala-Lumpur-Deklaration von 1971, mit der die ASEAN die Vision einer Zone des Friedens, der Freiheit und der Neutralität (ZOPFAN) für Südostasien ausgab, ist ihr erster spektakulärer Ausdruck.

Mit dem Fall Saigons (1975) begann die zweite Entwicklungsphase (1975–1992): die volle Hinwendung zum Regionalismus. Der amerikanische Rückzug aus Festland-Südostasien und die Entstehung eines kommunistischen Staatenblocks in Indochina erforderten einen stärkeren Rückgriff auf die eigenen Kräfte und ein Arrangement mit den neuen Machtverhältnissen in der Region. Die beiden Gipfelkonferenzen von Bali (1976) und Kuala Lumpur (1977) – die ersten seit Bestehen der ASEAN – geben ebenso Zeugnis von diesem Kooperationschub wie der nun einsetzende institutionelle Aufbau der Organisation.

Noch 1976 wurde ein Generalsekretariat in Jakarta eröffnet, zahlreiche Arbeitsgruppen und Ausschüsse entstanden, und auch die wirtschaftliche Zusammenarbeit nahm konkretere Formen an. Mit dem „Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit“ (1976) legte die ASEAN schließlich einen Verhaltenskodex für die internationalen Beziehungen in Südostasien vor, durch den sie die gemeinschaftsintern geltenden friedlichen Konfliktregelungsmechanismen auf ganz Südostasien ausdehnen wollte. Im Sinne der nach dem japanischen Premier Fukuda benannten Doktrin (1977) war dieser Vertrag zugleich ein Angebot zum Brückenschlag nach Indochina.

Der vietnamesische Einmarsch in Kambodscha im Dezember 1978 setzte dieser Ausgleichspolitik jedoch ein Ende, bevor sie richtig beginnen konnte. Südostasien war erneut zum Schnittpunkt globaler Konfliktformationen geworden: In Kambodscha überlagerten sich der sino-sowjetische Konflikt und der Ost-West-Gegensatz. Gleichwohl schweißte Kambodscha die ASEAN zur Sicherheitsgemeinschaft zusammen. Die vietnamesische Bedrohung wirkte solidaritätsstiftend und half gegensätzliche sicherheitspolitische Wahrnehmungen innerhalb der Gemeinschaft zu überbrücken. Dabei kristallisierte sich eine Arbeitsteilung heraus, die zwar nicht immer reibungslos funktionierte, jedoch vorzüglich den sich wandelnden globalen Rahmenbedingungen angepaßt war.

So war es in der Zeit der neuerlichen Supermächtkonfrontation zu Beginn der achtziger Jahre Thailand, das als „Frontstaat“ die Kambodscha-Politik der ASEAN bestimmte. Im Schulterschuß mit der VR China und mit Unterstützung des Westens verfocht Bangkok einen „hard line“-Kurs, der darauf hinauslief, die Okkupationskosten für Vietnam so hoch zu treiben, daß am Ende nur der Abzug seiner Truppen stehen konnte³.

Der Amtsantritt Michail Gorbatschows leitete Mitte der achtziger Jahre eine neue Phase globaler Entspannung ein. Im Anschluß an seine berühmte Wladiwostok-Rede im Juli 1986 verbesserten sich nun auch in Indochina die Aussichten für eine Konfliktlösung. Da erwies es sich als gelungener Schachzug, Indonesien bereits 1984 mit der Rolle des ASEAN-Verhandlungsführers („interlocutor“) betraut zu haben. Jakarta konnte dabei auf vergleichsweise gute Beziehungen zu Vietnam bauen, die sich aus historischen Affinitäten und gemeinsamen sicherheitspolitischen Einschätzungen ergaben. Indonesien und Vietnam teilten die Ansicht, daß die Hauptgefahr für Südostasien langfristig nicht von der Sowjetunion, sondern von der VR China ausgehe. Mit den Jakarta Informal Meetings bereitete die ASEAN den Boden für den Abzug vietnamesischer Truppen aus Kambodscha (1989) und den nach zähen Verhandlungen im Oktober 1991 in Paris geschlossenen Friedensakkord.

Ungeachtet der Turbulenzen in Indochina erlebten die ASEAN-Staaten einen atemberaubenden wirtschaftlichen Aufschwung. Seit Ende der sechziger Jahre verzeichnete die Gemeinschaft durchschnittliche Wachstumsraten um die sieben Prozent. Doch anders als im Gründungsdokument, der Bangkok-Deklaration, vorgesehen, war dieses

3 Daß man dabei allerdings auch mit dem einstigen Genozid-Regime der Roten Khmer gemeinsame Sache machte, ist weder für die ASEAN noch für die westliche Asienpolitik ein Ruhmesblatt.

Wachstum nicht das Resultat regionaler Kooperation. Allenfalls indirekt hat die Gemeinschaft Anteil daran – insofern nämlich, als die gemeinsame Sicherheitspolitik intern für ein gewisses Maß an politischer Stabilität sorgte und damit günstige Kapitalverwertungsbedingungen schuf. Im wesentlichen waren es jedoch nationale Eigenanstrengungen, die das Wachstum beflügelten⁴.

Dies freilich war nur folgerichtig: Die Komplementarität der ASEAN-Volkswirtschaften war gering, und die von der Gemeinschaft zu Säulen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit erkorenen Programme erwiesen sich als nicht tragfähig. Trotz massiver japanischer Kapitalinfusionen wurden nur zwei von fünf geplanten ASEAN-Industrieprojekten verwirklicht und ein Programm zur Industriekomplementierung versandete in nationalen Egoismen. Auch das 1977 aufgelegte Zollpräferenzprogramm kam über Ansätze nicht hinaus. Eingangs der neunziger Jahre waren zwar über 20 000 Produkte für Zollvergünstigungen vorgesehen, doch wertmäßig repräsentierten sie nur fünf Prozent des innerregionalen Handels. Die für den Handel interessanten, aber auch konkurrenzanfälligen – und daher als „sensitiv“ klassifizierten – Güter wurden dagegen durch Ausnahmelisten geschützt⁵. So verwundert es kaum, daß sich 1992 der ASEAN-interne Handel mit rund 20 Prozent noch immer auf dem Niveau der späten sechziger Jahre bewegte⁶. Als halbwegs erfolgreiche Komponente der Wirtschaftskooperation verblieb damit einzig das in seiner Reichweite jedoch sehr limitierte Joint-Venture-Programm.

Der Kooperationsprozeß in der ASEAN folgte mithin grundlegend anderen Pfaden als in Europa. Zur Raison d'être erwuchs die Sicherheitspolitik. Anders als die EG verschrieb sich die ASEAN jedoch nicht einem integrations- oder interdependenztheoretischen Determinismus, wonach fortschreitende wirtschaftliche Zusammenarbeit eine zunehmende Interessenverklammerung bewirkt, die niemand mehr ohne gravierende Schäden für sich selbst aufbrechen kann. Vielmehr fiel die Wirtschaft als Motor der Zusammenarbeit weitgehend aus. „Spill-over“-Effekte auf andere Kooperationsfelder blieben so bis Anfang der neunziger Jahre marginal. Dies mag auch daran liegen, daß die von der ASEAN bevorzugte Koopera-

tionskultur vergleichsweise wenig institutionalisiert war. Supranationale Organe entstanden nicht. Entscheidungen unterlagen damit langwierigen intergouvernementalen Abstimmungsprozessen⁷. Verankert war dieses Procedere in einem in der Region kulturell tief verwurzelten Konsens- und Harmoniedenken. Keiner der Beteiligten durfte das Gesicht verlieren; lieber vertagte oder tabuisierte man Gegensätze. Entscheidungen erfolgten daher stets auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners.

III. Die ASEAN in den neunziger Jahren: Auf dem Weg zum regionalen Ordnungsfaktor

1. Der Singapur-Gipfel als Meilenstein

Trotz unbestrittener Verdienste der gemeinsamen Sicherheitspolitik begann sich eingangs der neunziger Jahre ein Gefühl der Stagnation in der ASEAN breitzumachen. Mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes und der Normalisierung der Beziehungen zwischen Peking und Moskau hatten die Bedrohungsängste in der Region merklich nachgelassen. Die Friedensdividende schien einlösbar geworden, ein Südostasien ohne Großmächteinflüsse in greifbare Nähe gerückt zu sein. Nachlassender Druck von außen erweiterte jedoch auch die Spielräume für nationale Interessenpolitik. Es gab sogar Prognosen, daß der Gemeinschaft mit der Friedensregelung für Kambodscha die Zusammenhalt stiftende Klammer verlorengegangen sei. Hinzu kam, daß auch die wirtschaftliche Zusammenarbeit stagnierte.

Diese Phase der Desorientierung war jedoch nur von kurzer Dauer. Gravierende Strukturveränderungen in der Weltwirtschaft und neue Bedrohungsszenarien sorgten dafür, daß man wieder mehr die Zusammenarbeit suchte. Vor dem Hintergrund einer vermeintlich zunehmenden handelspolitischen Blockbildung rückte die Absicherung des Wirtschaftswachstums auf die Agenda. In der „Festung Europa“, der Nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) und den vom Scheitern bedrohten GATT-Verhandlungen glaubte man einen wachsenden Hang der Industriestaaten zum Protektionismus zu erkennen. Doch nicht nur die Exportmärkte gerieten damit in Gefahr, auch die Binnenmärkte sahen sich mit den von den USA und Australien forcierten Liberalisierungsplänen der 1989 gegründeten Asiatisch-Pazifischen Wirt-

4 Vgl. Rolf Hanisch, Struktur- und Entwicklungsprobleme Südasiens, in: D. Nohlen/F. Nuscheler (Anm. 1), Band 7, Süd- und Südostasien, Bonn 1994, S. 102.

5 Vgl. Hans Christoph Rieger, Die wirtschaftliche Zusammenarbeit der ASEAN-Staaten, in: Bernhard Dahm/Wolfgang Harbrecht (Hrsg.), ASEAN und die Europäische Gemeinschaft. Partner, Probleme, Perspektiven, Hamburg 1988, S. 46.

6 Vgl. ASEAN Secretariat, Macroeconomic Indicators 1994–1995, Jakarta 1994, S. 17.

7 Zu den gemeinschaftsinternen Entscheidungsprozessen siehe Jörn Dosch, Entscheidungsprozesse und Machtverteilung in der ASEAN am Beispiel der Außenministerkonferenz 1993, in: Asien, Nr. 52, Juli 1994, S. 7–22.

schaftskooperation (APEC) zunehmendem Druck ausgesetzt.

Fast zur gleichen Zeit entstanden in China, Vietnam und Indien neue Wachstums- und Billiglohnzentren. Verschärft wird die globale Konkurrenz um Absatzmärkte, Kapital und Technologien durch die Transformation der osteuropäischen Volkswirtschaften, die vor allem in Westeuropa Kapital und Aufmerksamkeit bindet. Und selbst Lateinamerika fand nach dem „verlorenen Jahrzehnt“ der achtziger Jahre mit einer neoliberalen Wirtschaftspolitik zu neuem Wachstum zurück. Freihandelsprojekte wie Mercosur, eine mögliche Erweiterung der NAFTA und zahlreiche bilaterale Abkommen haben auch Lateinamerika wieder zu Attraktivität als Wirtschaftsstandort verholfen.

Hinzu kamen neue sicherheitspolitische Sorgen: Mit der verminderten militärischen Präsenz der USA machte sich die Furcht breit, daß asiatische Großmächte wie China, Indien und Japan in die Fußstapfen der ehemaligen Blockführungsmächte treten und eigene Hegemonialambitionen entfalten könnten. Die militärischen Modernisierungsprogramme Pekings und Neu Delhis mit zeitweiligen Zuwachsraten der Verteidigungshaushalte um 20 Prozent und der zunehmenden Fähigkeit zur Machtprojektion haben Befürchtungen dieser Art genährt. Daraus entwickelte sich ein rasch eskalierender Rüstungswettlauf, an dem sich gerade auch die kleineren Staaten der Region beteiligen. Binnen weniger Jahre mutierte Asien zum größten Umschlagplatz hochmodernen Kriegsgeräts. Dabei werden enorme Mittel in die Modernisierung der Luft- und Seestreitkräfte gesteckt – ein deutliches Indiz dafür, daß es nicht mehr wie früher Counterinsurgency-Operationen, sondern zwischenstaatliche Bedrohungsperzeptionen sind, die das Sicherheitsverhalten bestimmen. Mit der dramatischen Aufrüstung neu ins Blickfeld geraten sind damit auch die bislang eher unter den Teppich gekehrten Irredenten. Es gibt fast keinen Staat in Ost- und Südostasien, der nicht Gebietsansprüche gegenüber Nachbarn geltend macht.

Weitere Konfliktfelder sind die konfligierenden Hoheitsansprüche im Südchinesischen Meer und – ab 1993 – die Nuklearisierung der koreanischen Halbinsel. Und auch in Kambodscha schweigen trotz des Pariser Friedensabkommens und der unter UN-Regie 1993 durchgeführten Wahlen die Waffen nicht. Darüber hinaus treten bislang eher am Rande wahrgenommene Sicherheitsrisiken ihrer grenzübergreifenden Natur wegen verstärkt ins Bewußtsein. So etwa die Piraterie in den Gewässern der Region, der internationale Drogenhandel, Umweltprobleme, AIDS, Arbeitsmigration und der internationale Terrorismus.

Auf ihrem vierten Gipfel, der im Januar 1992 in Singapur stattfand, begann sich die ASEAN ernsthaft mit diesen Trends auseinanderzusetzen. Singapur wurde ein Meilenstein in der Geschichte der Gemeinschaft. Die Staatschefs faßten eine Reihe bahnbrechender Beschlüsse und läuteten damit eine neue Phase intensiver Zusammenarbeit ein. So einigten sie sich auf die Gründung einer ASEAN-Freihandelszone (AFTA), die Ausweitung des sicherheitspolitischen Diskurses auf die Dialogpartner im Rahmen der ASEAN Postministeriellen Konferenzen (PMK) sowie organisatorische Reformen für das Generalsekretariat⁸. Schließlich, im Juli desselben Jahres, verabschiedeten die ASEAN-Außenminister in Manila eine „Deklaration zum Südchinesischen Meer“. Darin wurden die sechs Anrainerstaaten (VR China, Taiwan, Vietnam, Malaysia, Philippinen, Brunei), die territoriale Ansprüche auf das ressourcenreiche Spratly-Archipel erheben, aufgefordert, nach gewaltfreien Lösungen zu suchen. Damit hatte die ASEAN die Weichen für eine erheblich erweiterte Rolle bei der Neuordnung der Beziehungen im asiatisch-pazifischen Raum gestellt.

2. Die ASEAN-Freihandelszone (AFTA)

Das AFTA-Konzept ging von einem stufenweisen Zollabbau über 15 Jahre aus. Bis zum Jahr 2008 sollten die Zölle für alle Industriegüter auf 0–5 Prozent fallen. Auch die nichttarifären Handelshindernisse sollten bis dahin aus dem Weg geräumt sein. Agrarprodukte und Dienstleistungen blieben jedoch von der Liberalisierung ausgenommen. Zölle über 20 Prozent sollten einen zweistufigen Abbau durchlaufen: In einer ersten Etappe von fünf bis acht Jahren sollten sie zunächst auf 20 Prozent gedrückt werden; für die folgenden sieben Jahre war dann der weitere Abbau bis auf 0–5 Prozent anvisiert⁹. Allerdings eröffnete auch die AFTA die Möglichkeit, besonders konkurrenzanfällige Produkte übergangsweise auf eine Ausnahmeliste zu setzen. Das hätte es krisengeschüttelten Volkswirtschaften wie jener der Philippinen oder Spätentwicklern wie Indonesien ermöglicht, vorerst an einem protektionistischen Kurs festzuhalten¹⁰.

Dies erklärt, warum auch beim AFTA-Projekt die Zweifel am politischen Willen der Gemeinschaft zur vollen Umsetzung des Programms überwogen.

8 Zum Singapur-Gipfel vgl. M. Antolik, ASEAN's Singapore Rendezvous: Just Another Summit?, in: Contemporary Southeast Asia, 14 (1992) 2, S. 142–153.

9 Vgl. ASEAN Secretariat, AFTA Reader, Volume I. Questions and Answers on the CEPT for AFTA, Jakarta, November 1993.

10 Vgl. Bangkok Post Weekly Review vom 1. Januar 1993, S. 18.

Strukturdaten der ASEAN

	Brunei	Indonesien	Malaysia	Philippinen	Singapur	Thailand
Bevölkerung, 1994 (in Mio.)	0,3	188,3	19,5	66,2	3,1	60,2
Durchschnittliches Bevölkerungswachstum 1980–1991 (in Prozent)	2,2	1,8	2,6	2,4	1,7	1,9
Wachstum des BIP ¹ 1989–1994 (in Prozent)	2,7	6,8	8,6	2,4	8,3	9,3
BIP pro Kopf (US-\$), nominell 1994	18,500	645	3,320	850	18,025	2,085
BIP pro Kopf, Kaufkraftparität (US-\$)	14,420	2,970	8,050	2,480	16,720	5,890
Inflation, 1989–1994	2,5	8,3	3,8	10,7	3,0	5,1
Auslandsverschuldung (in Mrd. US-\$)	–	89	21,4	31,9	k. A. ²	35,8
Schuldendienst ³	–	32,7	8,3	23,2	k. A.	13,1
Ausländische Investitionen, 1989–1994 (Wachstum in Prozent)	k. A.	57,5	44,3	33,4	24,8	30,3
Exportwachstum 1989–1994 (in Prozent)	10,8	13,5	15,6	10,3	12,9	18,4
Devisenreserven (in Mrd. US-\$)	30,0	12,4	32,5	6,7	53,0	28,1
Anteil der Verteidigungsausgaben am BSP ⁴ , 1992 (in Prozent)	7,96	1,44	4,85	1,45	3,69	2,68
Anteil der Verteidigungsaufwendungen an Staatsausgaben (in Prozent)	k. A.	20,7	k. A.	10,9	24,0	17,1
Durchschnittliche Lebenserwartung, 1994	74	62	71	65	76	69
Alphabetenrate, 1994 (in Prozent)	86,0	84,4	80,0	93,5	91,6	93,8
Personen pro Arzt, 1994	1323	6786	2410	1016	711	4361
Personen pro Telefon, 1994	3,8	104,2	7,3	52,5	2,0	26,3

1 BIP = Bruttoinlandsprodukt.

2 k. A. = keine Angaben.

3 Belastung des Staatshaushalts mit Zins- und Tilgungszahlungen für die Staatsschulden (in Prozent).

4 BSP = Bruttosozialprodukt.

Quellen: Asiaweek, 7. Dezember 1994, S. 47–48; 21.–28. Dezember 1994, S. 109–110; Asia Yearbook 1994, S. 14–17; Rolf Hanisch, Struktur- und Entwicklungsprobleme Südasiens, in: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Band 7, Südasiens und Südasiens, Bonn 1994, S. 54–113; ASEAN Secretariat, ASEAN Macroeconomic Outlook 1994–1995, Jakarta 1994, S. 6–8; International Institute for Strategic Studies, The Military Balance 1993–1994, London, S. 146–172.

Der amerikanische Politikwissenschaftler Donald K. Emmerson beispielsweise sah in der AFTA nicht viel mehr als einen „Regenschirm für Schlechtwettertage“¹¹.

Die Kritiker schienen recht zu behalten, als am 1. Januar 1993 nur Singapur und Malaysia den Sprung ins kalte Wasser wagten. Alle anderen wollten von ihrem Recht eines maximal dreijährigen Beitrittsaufschubs Gebrauch machen. Dadurch hoffte man Zeit für die nötigen Struktur- anpassungen der eigenen Volkswirtschaft zu gewinnen, um diese auf den erhöhten Konkurrenz- druck vorzubereiten.

Ein klassischer Fehlstart also. Doch die bevorstehende Ratifizierung der NAFTA und der von verschiedenen APEC-Mitgliedern ausgehende Druck zur Errichtung einer asien-pazifikweiten Frei- handelszone sorgten noch 1993 für einen Stim- mungsumschwung. Auf ihrer Tagung in Singapur beschlossen die ASEAN-Wirtschaftsminister im Oktober 1993, bereits am 1. Januar 1994 gemein- sam und unverzüglich mit dem Zollabbau zu begin- nen. Die Ausnahmelisten wurden noch einmal durchforstet und gekürzt. Die schließlich vorge- legte, für den Zollabbau vorgesehene Warenliste umfaßt immerhin 80 Prozent der in der ASEAN gehandelten Güter¹².

Der Abschluß der GATT-Verhandlungen und die Vision einer von der APEC eingesetzten hochran- gigen Expertengruppe, bereits im Jahr 2000 mit einer das gesamte Pazifische Becken umspannen- den Freihandelszone zu beginnen, zwangen die ASEAN unlängst zu einer weiteren Nachbesser- ung. In einem ungewöhnlich raschen Entschei- dungsprozeß beschlossen die ASEAN-Wirtschafts- minister Ende September 1994 in Chiang Mai eine Verkürzung der Zollabbauperiode auf zehn Jahre. Erstmals erörterten sie auch die Einbeziehung von Dienstleistungen und landwirtschaftlichen Erzeu- gnissen in den Zollabbauplan; dagegen gibt es jedoch noch starke Vorbehalte. Außerdem kündi- gten sie die Erarbeitung eines internationalen Standards entsprechenden Patentregimes an¹³.

Mit diesen Maßnahmen und der zuletzt von den ASEAN-Regierungen an den Tag gelegten Bereit- schaft zu unilateralen Liberalisierungsmaßnahmen hat das AFTA-Vorhaben erheblich an politischer Glaubwürdigkeit gewonnen. Immer mehr ent- wickelt es sich von einer Rückfallposition in ein

Vehikel zur Vorbereitung der Volkswirtschaften der Gemeinschaft auf den Wettbewerbsdruck, der von dem im April 1994 in Marrakesch abge- schlossenen GATT-Abkommen und der APEC ausgeht.

Als Ergänzung zur AFTA sind die seit 1989 ent- stehenden subregionalen Wachstumsregionen gedacht. Am weitesten ist dabei das Wachstums- dreieck Singapur-Johor-Riau (Sijori) gediehen. Die anderen – wie das sogenannte „nördliche Wachs- tumsdreieck“ Penang-Medan-Südthailand oder die East ASEAN Growth Area (EAGA), die Min- danao, Sulawesi, Kalimantan, Brunei sowie die bei- den ostmalaysischen Staaten Sabah und Sarawak verflechten will – befinden sich noch im Reißbrett- stadium. Ob sie die anvisierte Komplementärfunk- tion wahrnehmen können, ist ungewiß. Die Ver- flechtungen im Sijori-Projekt konzentrieren sich bislang auf die dominante Ökonomie Singapurs. Die Entstehungsgeschichte der subregionalen Wachstumszonen legt überdies den Schluß nahe, daß sie eher Frustrationen über die bis dahin dürfti- gen wirtschaftlichen Kooperationsleistungen im Sechserverbund der ASEAN zum Ausdruck brach- ten. Wirtschaftskooperation sollte nun pragmati- schere Formen annehmen: weniger ambitiös, klein- räumig und mit weniger Beteiligten. Die neuere Welle von Wachstumszonen hingegen verfolgt im wesentlichen Funktionen der Hinterlanderschlie- ßung. Angesichts wachsender innerstaatlicher Ent- wicklungsdisparitäten verdeutlichen sie die Hilf- losigkeit der Zentralregierungen, ihren Peripherien ausreichende Wachstumsimpulse zu vermitteln.

3. Das ASEAN-Regionalforum (ARF)

Trotz dieses Sprungs nach vorn in der wirtschaft- lichen Zusammenarbeit konnte nicht verborgen bleiben, daß sich die ASEAN nur mühsam auf den dynamischen Wandel in der Region einzustellen vermochte. Aus dieser Erkenntnis zog sie Lehren. Zumindest in der Sicherheitspolitik wollte sie das Gesetz des Handelns bestimmen¹⁴. Die Absicht des Singapur-Gipfels, die externen Sicherheitsbe- ziehungen auszubauen, wurde mit der Gründung des ASEAN Regional Forum (ARF) auf dem 26. Außenministertreffen 1993 in Singapur verwirk- licht. ARF soll die Keimzelle eines multilateralen Sicherheitsregimes für den asiatisch-pazifischen Raum werden. 18 Staaten sollen daran mitwirken: neben den ASEAN-Sechs und ihren sieben Dia- logpartnern (USA, Kanada, Australien, Neusee-

11 Donald K. Emmerson, *Regional Issues in Southeast Asian Security: Scenarios and Regimes*, in: *Analysis*, 4 (1993) 2, S. 32.

12 Vgl. ASEAN Secretariat (Anm. 9), S. 24 f.

13 Vgl. *Bangkok Post Weekly Review* vom 30. September 1994, S. 11; *Handelsblatt* vom 20. September 1994, S. 15, und vom 23. September 1994, S. 12.

14 Aber auch hier kamen die Impulse zunächst von außen; so etwa australische und kanadische Initiativen für eine „KSZA“ sowie ein von Japan 1991 unterbreiteter Vorschlag, die Post-Ministerial-Conferences (PMC), die alljährlich im Anschluß an das Außenministertreffen der ASEAN stattfinden, für sicherheitspolitische Themen zu öffnen.

land, EU, Japan, Südkorea) noch die VR China und Rußland sowie Vietnam, Laos und Papua-Neuguinea.

Von dem Modell der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) grenzt man sich jedoch ganz bewußt ab. Vordergründig wird darauf verwiesen, daß dieses – wie der Krieg in Bosnien zeige – seinen Tauglichkeitstest nicht bestanden habe. Ein weitaus wichtigerer Grund ist allerdings die Tatsache, daß mit der KSZE weitreichende Verpflichtungen bei Menschenrechten verbunden sind, die man angesichts eines zunehmend selbstbewußten Beharrens auf „asiatischen Werten“ so nicht übernehmen will.

Im Juli 1994 fiel dann auf dem 27. ASEAN-Außenministertreffen in Bangkok der Startschuß für ARF. Der Ertrag blieb indes gering. Eine vertiefte Diskussion der einzelnen Konfliktfelder fand nicht statt. Die Abschlusserklärung blieb entsprechend vage. Von den Brennpunkten der Region wurde nur die gespannte Sicherheitslage auf der koreanischen Halbinsel gestreift. Anmerkungen zum Streit um die Hoheitsrechte im Südchinesischen Meer wußte die VR China zu verhindern. Für sie geht es hier um bilaterale Fragen, die nur von den Konfliktparteien selbst verhandelt werden könnten. Somit haben sich in der ersten ARF-Runde Staaten wie China und Indonesien durchgesetzt, die das erweiterte sicherheitspolitische Terrain vorerst tastend ergründen wollen.

Dabei kann es allerdings nicht bleiben. Brunei als Gastgeber des für 1995 anberaumten zweiten ARF-Treffens wurde denn auch damit beauftragt, Vorarbeiten für einen Katalog Vertrauens- und Sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM) in die Wege zu leiten. Derartige, trotz aller Vorbehalte dem KSZE-Instrumentarium entlehnte Vorschläge waren bereits im Vorfeld des Forums von Indonesien und den Philippinen lanciert worden.

Diese zielen primär auf vermehrte Transparenz im Rüstungssektor. Obwohl der schon 1984 von ASEAN-Seite unterbreitete Vorschlag einer Nuklearwaffenfreien Zone Südostasien (SEANWFZ) bislang an den globalen Interessen der USA scheiterte, herrscht in der Region weitgehende Einigkeit über die Notwendigkeit einer wirksamen atomaren Nichtverbreitungspolitik. Im konventionellen Bereich sollen Militärübungen in Umfang und Anzahl reduziert, ausländische Beobachter zugelassen werden. Des weiteren wird vorgeschlagen, verteidigungspolitische Weißbücher auszutauschen und ein regionales Register über Rüstungsausgaben anzulegen. Alle ARF-Mitglieder sollten ferner dem UN-Register für konventionelle Rüstung beitreten. Sogar die Formierung einer ASEAN Peacekeeping-Truppe und eine engere Anbindung

der Gemeinschaft an die Vereinten Nationen wurden angeregt¹⁵.

Um diese auch technisch anspruchsvollen Maßnahmen voranzubringen, bedarf es freilich einer verstärkten Institutionalisierung des ARF-Prozesses. Ein erster Schritt in diese Richtung war die Formierung eines Senior Officials Meeting (SOM). Außerdem sollen die zunehmend vernetzten Institute für Internationale und Strategische Studien (ISIS) der Region stärker in den ARF-Prozeß eingebunden werden. Diese Denkfabriken stehen seit etwa drei Jahren in einem intensiven Dialog. Viele der oben skizzierten VSBM wurden im Rahmen von ISIS-Konferenzen konzipiert. Mit der Gründung des Council for Security Cooperation in the Asia Pacific Region (CSCAP) haben sich diese Institute Mitte 1993 nun eine regionale Dachorganisation geschaffen. Im Verlaufe dieser sogenannten „track-two“-Diplomatie, die in inoffizieller Mission akademische Fachleute, Beamte, Diplomaten und Militärs zusammenbringt, ist eine auf den ersten Blick nicht sofort sichtbare institutionelle Infrastruktur entstanden, die aber in geradezu idealer Weise „asiatischen Bedingungen“ gerecht wird. Sie ermöglicht die Erörterung von kontroversen Sachverhalten, ohne daß die Regierungsbeziehungen darunter leiden. Zeichnet sich eine Annäherung der Standpunkte ab, können die Verhandlungen in offizielle Kanäle verlagert werden.

Sicherheitspolitische Fortschritte werden sich aber nur schwerlich einstellen, solange nicht wichtige Konfliktparteien in die präventive Diplomatie einbezogen werden. Dies gilt für Nordkorea, aber auch für Taiwan, dessen Mitwirkung jedoch an Pekings Ein-China-Politik scheitern dürfte. Unbedingt eingebunden werden müßte auch der indische Subkontinent¹⁶. Der indisch-pakistanische Konflikt ist angesichts des De-facto-Nuklearstatus beider Kontrahenten einer der weltweit gefährlichsten Konfliktherde. Die Mitwirkung Indiens an dem Forum ist aber schon deswegen eine *Conditio sine qua non*, weil nur so ein Übergreifen der indisch-chinesischen Rivalität auf Südostasien vermieden werden kann. Das derzeitige Tauwetter in den gegenseitigen Beziehungen verschleiert nur die zwischen beiden Giganten schlummernden Konfliktpotentiale¹⁷. Chinas Präsenz in Birma und seine Ambitionen im Südchinesischen Meer kön-

15 Vgl. Jusuf Wanandi/A. K. P. Mochtan, *Regional Peace Keeping: ASEAN's Role and Contribution*, in: *The Indonesian Quarterly*, 22 (1994) 2, S. 84–89; Surin Pitsuwan, *Preventive Diplomacy in Quest for Peace*, in: *The Nation Review* vom 23. März 1993, S. 6.

16 Indien ist dazu bereit, wie der indische Premier Narasimha Rao anläßlich seiner vielbeachteten „Singapore Lecture“ Anfang September 1994 glaubhaft bekundete.

17 Vgl. J. Mohan Malik, *India Copes with the Kremlin's Fall*, in: *Orbis*, 37 (1993) 1, S. 77.

nen in Indien jederzeit ein Gefühl der Einkreisung aufkommen lassen und Südostasien zum Schauplatz eines innerasiatischen Hegemonialkonfliktes machen.

4. Erweiterung

Nach Auflösung der alten Konfliktformationen haben sich zuletzt vor allem Vietnam und Laos um eine engere Anbindung an die ASEAN bemüht. Beide waren bereits auf der ASEAN-Außenministerkonferenz 1992 in Manila dem „Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit“ beigetreten. Insbesondere Vietnam hat seither mehrfach seine Absicht bekundet, Vollmitglied der ASEAN zu werden. In der Folge verdichtete sich nicht nur die Besuchsdiplomatie in beiden Richtungen erheblich – es wurden auch erste konkrete Maßnahmen in die Wege geleitet, Vietnam den Einstieg in die Organisation zu erleichtern¹⁸. Die letzte Außenministerkonferenz in Bangkok erzielte nun prinzipielle Einigung über einen Beitritt Vietnams zum baldmöglichsten Zeitpunkt. Im Oktober 1994 stellte Vietnam seinen formellen Beitrittsantrag.

Dessenungeachtet sieht man in manchen ASEAN-Hauptstädten dem Beitritt Vietnams mit gemischten Gefühlen entgegen. Auf thailändischer Seite beispielsweise bestehen historisch begründete Vorbehalte gegenüber dem Erzfeind Vietnam, der trotz seiner 1986 begonnenen marktwirtschaftlichen Öffnung an dem überkommenen sozialistischen Regierungssystem festhält. Unklar bleibt auch, wie die stark geschützte vietnamesische Volkswirtschaft in den AFTA-Prozeß integriert werden soll.

Größer noch dürfte aber die Sorge mancher ASEAN-Mitglieder sein, daß bei einem baldigen Beitritt Vietnams eine Achse Jakarta–Hanoi entsteht und so das Gewicht des ohnehin dominanten Indonesien weiter zunimmt. Nicht ohne Grund warnte der ehemalige malaysische Außenminister Ghazalie Shafie vor dem Entstehen einer „SAARC-Situation“, in der alle dem größten Mitgliedstaat mit Mißtrauen begegnen¹⁹. Auf jeden Falle hat sich mit dem von Indonesien stark protegierten vietnamesischen Beitritt die Sicherheitsperzeption Jakartas durchgesetzt. Der Beitritt

18 So erhielt Vietnam 1992 Beobachterstatus in den ASEAN-Fachausschüssen. Außerdem arbeitete es in den funktionalen Projekten der ASEAN mit. Um die mit dem Beitritt verbundenen technischen und organisatorischen Probleme möglichst rasch in den Griff zu bekommen, richtete Hanoi außerdem in seiner Botschaft in Jakarta einen Arbeitsstab ein, der als Verbindungsstelle zum ASEAN-Generalsekretariat fungieren soll. Vgl. ASEAN Update, January 1994, S. 10.

19 Diese Äußerung ist auf die quasi-hegemoniale Rolle Indiens in der Südasiatischen Regional Kooperation (SAARC) gemünzt. Vgl. Far Eastern Economic Review vom 28. Juli 1994, S. 23.

Vietnams ist so auch als eine vorbeugende Maßnahme gegen befürchtete chinesische Hegemonialambitionen zu lesen.

Obwohl die Beitritte Kambodschas, Laos' und Myanmars (Birma) noch Zukunftsmusik sind, deutet einiges darauf hin, daß sie Vietnam in nicht allzu ferner Zukunft folgen werden – allein schon, um das Gewicht Indonesiens auszubalancieren. Die 27. ASEAN-Außenministerkonferenz in Bangkok brachte denn auch in dieser Hinsicht ein Novum. Erstmals saßen alle zehn Staaten Südostasiens an einem Tisch: neben den ASEAN-Staaten noch Vietnam und Laos als Beobachter, Kambodscha als Gast und Birma auf Einladung der thailändischen Regierung. Auch die Dialogbeziehungen wurden ausgebaut: Mit Indien wurde ein sektoraler Dialog in Gang gesetzt, Rußland und China wurden Konsultationspartner²⁰.

5. Institutionenbildung

Trotz stetiger Erweiterung des Aufgabenspektrums blieb die Institutionalisierung der ASEAN schwach. Das Generalsekretariat besaß lange keine nennenswerten Kompetenzen und verfügte auch nicht über das erforderliche Fachwissen, um Entscheidungshilfen für so komplexe und technisch schwierige Materien wie die GATT-, APEC- oder AFTA-Verhandlungen zu erarbeiten. Sein Personal rekrutierte sich im wesentlichen aus Karrierediplomaten – also aus Generalisten statt Spezialisten. Sicherlich muß man nicht die Superbürokratie der Europäischen Kommission mit ihren nahezu 20 000 Beamten zum Vorbild erheben, doch mit gerade einmal 40 Mitarbeitern fehlte der ASEAN eine angemessene administrative und wissenschaftlich-technische Infrastruktur. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß man eine Reihe ständiger Ausschüsse und Ad-hoc-Kommissionen schuf; die Problemlösungskapazität der ASEAN in den einzelnen Politikfeldern stand und fiel bisher mit der Fähigkeit der nationalen Ministerialbürokratien, ihre Hausaufgaben zu erledigen.

Dies erwies sich zunehmend als Hemmnis für die funktionale Zusammenarbeit. Daß die ASEAN etwa bei der Uruguay-Runde eine eher marginale Rolle spielte, ist u. a. hierauf zurückzuführen. Der Singapur-Gipfel zog daraus die Konsequenzen und beschloß eine organisatorische Stärkung des Generalsekretariats. Die Position des Generalsekretärs wurde protokollarisch und kompetenzmäßig aufgewertet, die personelle Infrastruktur erweitert und professionalisiert. Nach Länderquoten frei rekrui-

20 Sektorale Dialogbeziehungen sollen auch zu Pakistan aufgebaut werden. Papua Neuguinea ist „special observer“; vgl. ASEAN Update, July 1994, S. 14–16.

tierte Fachleute ersetzen nun die Karrierediplomaten und bilden zunehmend den Rückhalt des ASEAN-Apparates. Bislang hat das Generalsekretariat 31 solcher „professionals“ eingestellt und damit den Mitarbeiterstab auf über 70 aufgestockt. Zur Professionalisierung des Sekretariats gehören auch Pläne, eine ASEAN-Referenzbibliothek zu errichten, sowie die Vernetzung mit universitären Einrichtungen der Region. Hinzu kommt, daß über die bislang dominanten sicherheits- und wirtschaftspolitischen Themen hinaus ganz systematische neue Felder der Zusammenarbeit erschlossen werden. So wurden im Zuge der sogenannten „funktionalen Kooperation“ in den vergangenen beiden Jahren Aktionspläne zu den Themen Wissenschaft und Technologie, Umwelt, Kultur und Information, soziale Entwicklung und zur Drogenproblematik erarbeitet. Materiell werden die erweiterten Aktivitäten des ASEAN-Apparates durch eine deutliche Anhebung der von den Mitgliedern zu leistenden Finanzierungsbeiträge abgesichert.

Der wachsende Abstimmungs- und Entscheidungsbedarf schlägt sich in immer häufigeren Ministertreffen einer zunehmenden Anzahl von Fachressorts nieder. Auch die bislang sporadischen Gipfeltreffen wurden nun institutionalisiert und sollen in Zukunft in dreijährigem Turnus stattfinden. Selbst auf Außenministerebene ist der Entscheidungsdruck in den letzten Jahren in einer Weise gestiegen, daß ASEAN-Generalsekretär Dato Ajit Singh kürzlich sogar die Abhaltung zweier Ministertreffen pro Jahr anregte. Erstmals ergeben sich damit Anzeichen, daß auch im Falle der ASEAN die neofunktionalistische Logik greifen könnte: daß erfolgreiche Zusammenarbeit in einem Aufgabenfeld „spill-over“-Effekte auf andere Bereiche produziert.

IV. Grenzen der Zusammenarbeit

Es steht außer Zweifel, daß die ASEAN in der Zeit ihres Bestehens Beachtliches geleistet hat. Dies gilt vor allem für die Sicherheitspolitik; seit dem Singapur-Gipfel haben aber auch die wirtschaftliche und die funktionale Zusammenarbeit sowie die Institutionenbildung Fortschritte aufzuweisen. Mit der AFTA haben die Mitgliedstaaten erstmals auf nennenswerte nationale Kompetenzen verzichtet – auf die Souveränität über ihre Binnenmärkte. Freilich: Mit der „Sechs-minus-X“-Formel – also einer Möglichkeit, aus Gemeinschaftsbeschlüssen auszuscheren – hat man sich auch hier eine Rückzugsposition erhalten.

Ihrem Ziel, die politische und wirtschaftliche Eigenständigkeit ihrer Mitglieder zu stärken, ist die ASEAN in den letzten Jahren zweifelsohne nähergekommen. Trotz ihres Bezuges auf „regional resilience“ sollte Eigenständigkeit nicht durch Abschottung, sondern im direkten politischen und wirtschaftlichen Kontakt mit den Industrieländern erreicht werden. Nur so sind beispielsweise die umfangreichen Dialogbeziehungen mit den USA, der EU, Japan, Australien, Neuseeland, Kanada und Südkorea zu bewerten. Es ist daher kein Zufall, daß die Gemeinschaft international bedeutend an Statur gewonnen hat. Nichts verdeutlicht dies mehr als die 1992 erfolgte Anerkennung des „Vertrages über Freundschaft und Zusammenarbeit“ als Verhaltenskodex für die internationalen Beziehungen in Südostasien durch die UN-Generalversammlung. Im Verhältnis zu den westlichen Industriestaaten ist die einst asymmetrische Geber-Nehmer-Beziehung weitgehender Gleichberechtigung und Respekt vor den Leistungen der Gemeinschaft gewichen.

Dies soll aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß es noch immer zahlreiche Kooperationshemmnisse gibt. So hat sich die Art und Weise der Zusammenarbeit auch nach dem Singapur-Gipfel nicht grundlegend gewandelt. Ihr Schwerpunkt liegt weiterhin im intergouvernementalen Bereich – eine supranationale Weiterentwicklung wird auch jetzt nicht angestrebt. Kooperationsschübe waren fast immer das Ergebnis externer Impulse, wie der Vietnamkrieg, die Nixon-Doktrin, die kommunistische Transformation Indochinas und das Ende des Ost-West-Konfliktes sowie des sino-sowjetischen Gegensatzes. Nichtstaatliche Instanzen spielen in der Zusammenarbeit nach wie vor nur eine untergeordnete Rolle; eine Parlamentarisierung der ASEAN bleibt angesichts heterogener politischer Systeme und der Pflege „asiatischer Werte“ in einigen Mitgliedstaaten illusorisch²¹. Es überrascht daher auch nicht, wenn die ASEAN bisher keine ausgeprägte Gemeinschaftsidentität hervorzubringen vermochte. Der Slogan „Think ASEAN“²² findet bestenfalls in bürokratischen Elitezirkeln Widerhall; eine gesellschaftliche Tiefenwirkung ist nicht erkennbar.

Darüber hinaus gibt es sozio-kulturelle Barrieren der Zusammenarbeit: In fast allen größeren asiatischen Kulturen leben alte ethnozentrische Traditionen und politische Lehren fort, die der Außenwelt mit Mißtrauen, ja zuweilen offener Feindseligkeit begegnen. Die Erfahrung des Kolonialismus und

21 Die Schaffung eines ASEAN-Parlaments wurde zuletzt vom philippinischen Parlamentspräsidenten José de Venecia gefordert. Vgl. Jakarta Post vom 20. September 1994, S. 11.
22 Vgl. Klaus-A. Pretzell, Der Weg der ASEAN, in: Südostasien aktuell, März 1994, S. 160.

der daraus gespeiste Nationalismus sowie die anschließenden Prozesse des Nation-Building haben diese Selbstbezogenheit ebenso gestärkt wie der asymmetrische Bilateralismus, der sich aus den in Indien, China und Japan weiter tradierten Hegemonialdoktrinen ergibt. Das Ergebnis sind Politikmuster im Sinne der realistischen Schule, wonach Nationalstaaten die handelnden Akteure eines internationalen Systems sind, das durch tendenziell anarchische Zustände geprägt ist und in dem Macht zum gestaltenden Element wird. Nationales Eigeninteresse und Selbsthilfe sind dabei die handlungsleitenden Kategorien. Der in vielen Staaten der Region existente Einfluß des Militärs auf die Außenpolitik verstärkt diese Wahrnehmungen²³.

Daß die internen Strukturen einer Gesellschaft auf ihr Außenverhalten ausstrahlen, ist unbestritten. Dies gilt auch für die lange Tradition klientelistischer Sozialstrukturen, die in der Außenpolitik asiatischer Staaten dazu führen, den unmittelbaren persönlichen Kontakt besonders hoch zu schätzen. Angesichts des Kalten Krieges, der hier – weit mehr noch als in Europa – zu einer jahrzehntelangen Abschottung der Regierungseliten voneinander führte, steht diese so wichtige Form der persönlichen Vertrauensbildung in Asien erst am Anfang. Trotz fortschreitender Modernisierung und damit einhergehendem sozialem Wandel behaupteten sich in Asien Elemente patrimonialer Beziehungsmuster gegenüber einem okzidentalen legalistisch-rationalen, vom unpersönlichen Amtsgedanken getragenen Politikverständnis. Während letzteres – von Noordin Sopiee als kartesisches Modell bezeichnet²⁴ – auf Verfassungen, umfangreichen Vertragswerken, Mehrheitsentscheid und einem hohen Grad an formaler Institutionalisierung beruht, vertraut man in Asien stärker auf den unmittelbaren persönlichen Kontakt, auf Konsensbildung, Harmonie und Informalität. Direkte Konfrontationen und Gesichtsverlust, die sich zwangsläufig aus dem Nichteinhalten formeller Verträge ergeben, lassen sich durch die dieser Kultur immanente Flexibilität abfedern.

Kooperation und Integration werden damit in Asien eine grundsätzlich andere Qualität erlangen als in Europa. Sie werden in jedem Falle langsamer voranschreiten. Die Bereitschaft zur Abtretung nationaler Souveränitätsrechte an überstaatliche Einrichtungen ist weitaus geringer ausgeprägt, vertragliche Kooperationsabkommen werden wohl

nie die Dichte der europäischen erreichen. Damit können allerdings auch die zunehmend innovationshemmenden Bürokratismen der EU vermieden werden. Ob nun die EU oder die ASEAN-Variante das zukunftsfruchtigere Modell regionaler Zusammenarbeit darstellt, wird sich also in der Zukunft erst noch zeigen müssen.

Dessenungeachtet gibt es weitere Problemfelder, die sich retardierend auf die Kooperation auswirken²⁵: Immer deutlicher kristallisiert sich ein Gegensatz zwischen Indonesien und den anderen, kleineren Mitgliedstaaten heraus. Die indonesische Rolle wird als zu dominant empfunden. Bereits in der Kambodscha-Frage wurden derartige Irritationen vor allem auf thailändischer Seite deutlich. Sie traten auf subtile Weise auch in der Erweiterungsdiskussion hervor. Die Entstehung einer Achse Jakarta-Hanoi innerhalb der ASEAN wird in Thailand als Versuch gesehen, seine eigenen Vormachtambitionen auf der indochinesischen Halbinsel einzuhegen. Aber auch zwischen Malaysia und Indonesien knistert es: Während Indonesien gegenüber China eine Politik der Abgrenzung betreibt, sucht Kuala Lumpur das Arrangement. Deutlich wurden Gegensätze dieser Art aber auch, als Jakarta im Juni 1994 Druck auf die philippinische und die thailändische Regierung ausübte, in Manila und Bangkok geplante Konferenzen über das 1976 von Indonesien besetzte und zur 27. Provinz erklärte ehemals portugiesische Kolonialterritorium Ost-Timor zu verbieten.

Auch die Territorialprobleme innerhalb der ASEAN bleiben vorerst ohne Aussicht auf Beilegung: so die Streitigkeiten zwischen Indonesien und Malaysia um die Inseln Ligatan und Sipatan in der Makassar-Straße, zwischen Malaysia und Singapur um Batu Putih sowie der Konflikt zwischen Malaysia und den Philippinen um Sabah. Dem Vorschlag Malaysias, den Streit um Sipatan und Ligatan dem Internationalen Schiedsgericht in Den Haag zur Entscheidung zu überantworten, vermochte Indonesien nicht zu folgen. Jakarta will zur Lösung des Disputs lieber die bislang allerdings noch nicht erprobten Streitschlichtungsmechanismen der ASEAN einsetzen.

Diese Differenzen bzw. Gegensätze machen deutlich, daß die ASEAN trotz aller Kooperationsfortschritte noch beileibe kein konsolidierter Regionalverbund ist. Auch weiterhin wird daher viel Fingerspitzengefühl im Umgang miteinander vonnöten sein – insbesondere dann, wenn im Zuge der Erweiterung neue zentrifugale Kräfte auf den Regionalverbund einwirken.

23 Zu diesem Themenkomplex vgl. Jürgen Rüländ, Südostasien zwischen traditioneller Machtpolitik und der Mobilisierung von Zivilmacht in: Vierteljahresberichte, Nr. 134, Dezember 1993, S. 393–402.

24 Vgl. Noordin Sopiee, Asian Approach Best Way to Build Enduring APEC, in: The Straits Times vom 1. September 1994, S. 27.

25 Zu den ASEAN-internen Gegensätzen vgl. die vorzügliche Studie von Harald David, Die ASEAN nach dem Ende des Kalten Krieges. Spannungen und Kooperationsprobleme, Hamburg 1995.

Die Außenbeziehungen der ASEAN

Vom Juniorpartner zum einflußreichen pazifischen Akteur

I. Der ASEAN-Regionalismus und die Konjunkturen des internationalen Systems

Die Assoziation Südostasiatischer Staaten (ASEAN) hat es wie keine andere Gruppe der Süd-Süd-Kooperation geschafft, vom Juniorpartner der Großmächte zu einem der wichtigsten Akteure im pazifischen Asien zu werden¹. Die Gruppe wirkt heute maßgeblich an der wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit der pazifischen Anrainerstaaten mit; keine richtungweisende Entscheidung über die Zukunft des Großraums ist mehr an den sechs Ländern vorbei denkbar². Diese enorm gewachsene Bedeutung wird der ASEAN erst seit wenigen Jahren zuteil und ist nicht allein ihr eigenes Verdienst. Die Gruppe hat vielmehr Chancen und Herausforderungen nach der Ära des Kalten Krieges zu nutzen gewußt.

Das Ende des Ost-West-Konflikts trat in Asien später als in Europa ein und hinterließ komplexere Macht- und Konfliktmuster: 1. Mit dem Zerfall der Sowjetunion löste sich auch die jahrzehntelang vorherrschende tripolare Machtstruktur (USA-UdSSR-China) auf. Gleichzeitig reduzierten die USA ihre militärische Präsenz; die Machtbalance verschob sich relativ zugunsten Chinas und Japans. 2. Im pazifischen Asien existieren keine Strukturen, die ähnlich wie KSZE, NATO oder Europarat die Verschiebungen im Machtgefüge abfedern könnten. 3. Darüber hinaus haben viele ehemals vom Ost-West-Gegensatz überlagerte regionale Konflikte an Schärfe gewonnen (z.B. Territorialstreitigkeiten im Südchinesischen Meer, Osttimor). 4. Durch die (unterschiedlich starke) marktwirtschaftliche Öffnung der indochinesischen Staaten (Vietnam, Kambodscha, Laos, Myanmar [Birma]) bietet sich zum ersten Mal die Möglichkeit, ganz Südostasien zu einen.

1 Gründungsmitglieder der ASEAN im Jahre 1967 waren Thailand, Malaysia, Singapur, Indonesien und die Philippinen. Brunei trat 1984 bei. Vietnam wird 1995 siebtes Mitglied.

2 Hier wird zwar von der „Außenpolitik“ der ASEAN gesprochen, die Gruppe hat jedoch keine supranationalen Mechanismen zur Abstimmung ihrer Positionen.

Eine Folge dieser Entwicklungen ist für die ASEAN der Verlust bisheriger äußerer Sicherheitsgarantien; als Reaktion darauf investieren die ASEAN-Länder und fast alle anderen Staaten des Raums seit Jahren stark in militärische Aufrüstung und Modernisierung³. Gleichzeitig steht die Gruppe – ganz ähnlich wie die westeuropäischen Länder – vor der Notwendigkeit, benachbarte Reformstaaten einzugliedern. Sowohl der Erhalt regionaler Sicherheit als auch der friedliche Umbau Indochinas lassen sich aber nicht ohne Mitwirkung der Großmächte bewerkstelligen. Die ASEAN stand also zu Beginn der neunziger Jahre vor der Alternative, die Neuordnung ihres regionalen Umfelds den USA, Japan, China oder anderen einflußreichen Akteuren zu überlassen oder dieses selbst aktiv mitzugestalten.

Unbeeinflusst vom Ausgang des Ost-West-Konflikts verlagert sich seit dem Ende der achtziger Jahre das Gewicht der Weltwirtschaft nach Asien. Im asiatisch-pazifischen Raum werden seit Jahren die weltweit höchsten Wachstumsraten erzielt. Nach Schätzungen der Weltbank werden Japan, China und die übrigen ostasiatischen Länder zusammen bis zum Jahr 2000 den gleichen Anteil am Weltsozialprodukt haben wie Westeuropa. Aus europäischer Sicht mag dabei befremdlich wirken, daß trotz wirtschaftlichen Erfolgs und starker Zunahme des innerasiatischen Handels bis zur Gründung des Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftsforums (APEC) 1989 kaum Anstrengungen unternommen wurden, die gesamt-pazifische ökonomische Zusammenarbeit zu institutionalisieren.

II. Von der regionalen zur pazifischen Kooperation

Spätestens bis zum vierten Gipfeltreffen 1992 in Singapur setzte sich bei der ASEAN die Erkenntnis durch, daß die geschilderten Entwicklungen gesamt-pazifischer Antworten bedürfen. Mit dem

3 Der asiatisch-pazifische Raum hat momentan die weltweit höchsten Wachstumsraten im Rüstungssektor.

dort beschlossenen Übergang von der rein südostasiatischen zur gesamt pazifischen Kooperation wurden gleich zwei Tabus gebrochen: Erstens gab die ASEAN zum großen Teil ihre Bedenken gegen die APEC auf, die eine engere handelspolitische Zusammenarbeit der Pazifikanrainer zum Ziel hat. Gleichzeitig signalisierte jedoch die Einrichtung einer eigenen Freihandelszone (AFTA), daß die ASEAN ihre Eigenständigkeit zu erhalten gedenkt. Zweitens wurde der bis dahin nur auf informeller Ebene gehaltene sicherheitspolitische Dialog ausdrücklich zum Kooperationsfeld der ASEAN aufgewertet. Durch den Beschluß, die Post-Ministerial-Conferences (PMC) zu einem Forum für Sicherheit und Vertrauensbildung zu machen, erhielt die gesamt pazifische Annäherung einen wichtigen Neuanstoß⁴.

1. Die wirtschaftliche Kooperation: AFTA/APEC/EAEC

Mit der Errichtung der AFTA reagierte die ASEAN sowohl auf die fortschreitende wirtschaftliche Integration in Europa und Amerika als auch auf das nachlassende internationale Interesse an Südostasien nach der Entschärfung des Kambodscha-Konflikts⁵. Die Freihandelszone ist ein ambitioniertes Projekt für die sonst in gemeinsamen Wirtschaftsfragen sehr zögerliche ASEAN: Zunächst war der stufenweise Abbau der Zölle auf fünf bis null Prozent für bestimmte Produktgruppen erst bis 2008 geplant. In den vergangenen beiden Jahren bekam die AFTA jedoch kräftigen Anstoß. Nachdem mit dem gemeinsamen Zollabbau bereits am 1. Januar 1994 begonnen worden war, strafften und erweiterten die ASEAN-Wirtschaftsminister diesen Prozeß im gleichen Jahr ein weiteres Mal. Bereits 2003 soll nun die AFTA implementiert sein.

Der Grund für diese Beschleunigung und Erweiterung liegt in der rasanten Entwicklung der APEC⁶. Das zunächst lose gefügte Gremium hoher Beamter avancierte mit dem ersten Gipfeltreffen in Seattle 1993 zu einer Zusammenkunft auf höchster politischer Ebene. Obwohl mittlerweile alle

ASEAN-Staaten die Existenz der APEC gutheißen, gibt es unterschiedliche Haltungen zu deren weiterer inhaltlicher Ausgestaltung. Besonders deutlich wurde dies beim letzten APEC-Gipfeltreffen im November 1994 in Bogor/Indonesien⁷.

Stein des Anstoßes ist das in Bogor auf den Weg gebrachte Projekt einer das gesamte pazifische Becken umfassenden Freihandelszone. Geplant ist eine zweigleisige Handelsliberalisierung: Die Industrieländer sollen bis zum Jahr 2010 ein Freihandelsregime errichten, während man den Schwellen- und Entwicklungsländern dafür bis zum Jahr 2020 Zeit läßt. Auch wenn es sich hierbei nicht um einen bindenden Beschluß, sondern lediglich um eine Absichtserklärung handelt, stößt die Vorstellung nicht bei allen ASEAN-Ländern auf Gegenliebe. Bis auf Singapur sehen sie hier ein Konkurrenzmodell zu ihrem eigenen AFTA-Projekt, das zudem durch einen möglicherweise zu raschen Zollabbau ihre Ökonomien den übermächtigen APEC-Partnern USA und Japan ausliefern könnte.

Auch in die schon totgesagte malaysische Idee einer rein ostasiatischen Wirtschaftsgemeinschaft ohne Beteiligung u. a. der USA (EAEC – East Asian Economic Caucus) scheint wieder Bewegung zu geraten. Das 1990 vom malaysischen Ministerpräsidenten Mahathir vorgestellte Konzept wurde zwar aufgrund des massiven Protests der USA vom geplanten regionalen Handelsblock zum unverbindlichen Gesprächskreis der Ostasiaten innerhalb der APEC umdefiniert, aber von Malaysia und auch – zumindest offiziell – von der ASEAN nie ganz fallengelassen⁸. Daß es sich hierbei womöglich um mehr als Lippenbekenntnisse handelt, zeigt die jüngste diplomatische Annäherung in Sachen EAEC zwischen Japan und Malaysia. Japan, das von Mahathir als Flaggschiff der EAEC vorgesehen war, reagiert zwar weiterhin verhalten auf die Idee, zeigt aber spürbar zunehmendes Interesse an einem ostasiatischen Wirtschaftsgremium ohne die Teilnahme der USA, Kanadas, Australiens und Neuseelands⁹. Ob es sich hierbei eher um Indizien für die Belebung der EAEC in naher Zukunft handelt oder nur um ein Druckmittel im permanenten Handelsstreit mit den USA, ist eine offene Frage.

4 Die PMC finden alljährlich im Anschluß an das Außenministertreffen der ASEAN statt. Teilnehmer sind die ASEAN-Länder, die USA, Kanada, Neuseeland, Australien, die EU, Japan, Südkorea, Laos, Kambodscha, Vietnam und Papua-Neuguinea.

5 Vgl. Jörn Dosch/Christian Wagner, ASEAN und SAARC: Regionale Kooperation in Asien im Vergleich, Institut für Politikwissenschaft der Universität Mainz, Abteilung: Politische Auslandsstudien und Entwicklungspolitik, Dokumente und Materialien, Nr. 22, Mainz 1994, S. 32.

6 APEC-Gründungsmitglieder waren die sechs ASEAN-Staaten, die USA, Japan, Kanada, Neuseeland, Australien und Südkorea. Später wurden China, Taiwan, Hongkong, Papua-Neuguinea, Mexiko und Chile aufgenommen.

7 Vgl. Far Eastern Economic Review vom 10. November 1994, S. 29 ff. (im folgenden FEER).

8 Ursprünglich intendiert war eine rein ostasiatische Wirtschaftsgruppierung unter japanischer Führung als Reaktion auf die Wirtschaftsblockbildung in Europa und Nordamerika. Vgl. Hadi Soesastro, The East Asia Economic Group (EAEG), Proposal and East Asian Concept, Jakarta (CSIS) 1991.

9 Vgl. FEER vom 15. September 1994, S. 20 f., 24. November 1994, S. 18.

2. Die sicherheitspolitische Kooperation: Post-Ministerial Conferences und ASEAN Regional Forum

Regelmäßige institutionalisierte Kontakte zu allen westlichen Industrienationen und Japan leitete die ASEAN in den siebziger Jahren mit dem Dialogprogramm und der PMC ein. Im ZOPFAN-Konzept¹⁰ von 1971 legte die Gruppe die noch heute gültigen Leitlinien ihrer gemeinsamen Außenbeziehungen fest: Der wirtschaftliche, politische und militärische Einfluß der Großmächte in Südostasien ist als Existenzbedingung hinzunehmen und vorteilhaft zu nutzen. Trotz der notwendigen Kontakte zu den Großmächten will sich die Gruppe größtmögliche Unabhängigkeit bewahren¹¹.

Mit der PMC gelang es der ASEAN zwar, in einen regelmäßigen ranghohen Dialog mit den Industrieländern zu treten. Die drängendsten sicherheitspolitischen Probleme Südostasiens wurden bis 1992 jedoch ausgeklammert. Erst nach den einschneidenden Umbrüchen zum Ende der achtziger Jahre wurde die ASEAN zum Motor des Dialogs der pazifischen Staaten über Sicherheit und Vertrauensbildung. In die Tagesordnung der PMC wurden Themen wie die Hochrüstung in Asien, die verschiedenen regionalen Konflikte oder die militärische Kooperation aufgenommen. Außerdem rief die Gruppe 1993 das ASEAN Regional Forum (ARF) ins Leben, das der Vertrauensbildung zwischen allen pazifischen Staaten dienen soll, für das jedoch bislang keine Zukunft als „asiatische KSZE“ vorgesehen ist¹². Trotz der hohen Erwartungen in dieses für den pazifischen Raum einzigartige Dialogforum ist es unwahrscheinlich, daß in naher Zukunft aus seinen Reihen verbindliche Beschlüsse zur Beilegung regionaler Konflikte kommen werden.

III. Dialogpartner der ASEAN

Die neuen multilateralen Dialog- und Kooperationsforen im asiatisch-pazifischen Raum werden bis auf weiteres weder für die ASEAN noch für ihre Dialogpartner die Kontakte auf bilateraler Ebene völlig ersetzen, sondern nur ergänzen. Von den siebziger Jahren an baute die ASEAN Dialogprogramme mit allen maßgeblichen Akteuren im

10 ZOPFAN = Zone of Peace, Freedom and Neutrality.
11 Vgl. Heiner Hänggi, Neutralität in Südostasien. Das Projekt einer Zone des Friedens, der Freiheit und der Neutralität, Bern u. a. 1992.

12 Als einziger nichtpazifischer Staat ist die EU Mitglied des einmal jährlich im Anschluß an die PMC stattfindenden ARF; Nordkorea und Myanmar sind noch ausgeschlossen.

pazifischen Raum (USA, EU, Kanada, Japan, Südkorea, Australien, Neuseeland, Indien sowie den UN-Organisationen UNDP und ESCAP) auf. Über PMC und ARF unterhält die Gruppe außerdem regelmäßige Kontakte zu Rußland, China und ihren indochinesischen Nachbarn. Von herausragender sicherheitspolitischer und wirtschaftlicher Bedeutung für Südostasien sind allerdings nur die USA, Japan und China sowie (mit gewissen Einschränkungen) die EU.

1. USA

In keinem anderen Fall haben die Beziehungen der ASEAN zu einem Dialog- und Sicherheitspartner so unter den weltpolitischen Veränderungen gelitten wie zu den USA¹³. Seit das jahrzehntelang verbindende Element des Antikommunismus weggefallen ist und die USA ihre militärische Präsenz im gesamten Pazifikraum abzubauen begannen¹⁴, gewannen politische, wirtschaftliche und weltanschauliche Dissonanzen an Gewicht. Nach dem republikanischen Sieg bei den Kongreßwahlen im November 1994 ist sogar noch eine Verschlechterung der Beziehungen zu erwarten, da die parlamentarische Mehrheit in Washington bereits zu erkennen gegeben hat, daß sie u. a. für ein verringertes internationales Engagement der USA und die weltweite Achtung der Menschenrechte einzutreten gedenkt.

Für die ASEAN-Staaten bedeuten diese Entwicklungen eine erhebliche Verschlechterung ihrer Sicherheitssituation: Der militärische Teiltrückzug der USA zu einer Zeit, da China und Japan ihre Militärkraft ausbauen, beraubt sie einer langjährigen zwar ungeliebten, aber zuverlässigen Schutzmacht. Gleichzeitig tragen die USA seit geraumer Zeit deutliche Forderungen nach Achtung der Menschenrechte sowie nach Wahrung bestimmter Handels-, Sozial- und Umweltstandards vor und setzen regelmäßig Handels- und Militärsanktionen als Droh- bzw. Strafinstrumente ein¹⁵.

Erschwerend kommt hinzu, daß zwischen den ASEAN-Ländern und den USA erhebliche Differenzen in Kernfragen der südostasiatischen Sicherheit bestehen: Der amerikanische Druck auf

13 Vgl. Susanne Nicolette Strauß, Militärstrategische Sicherheit im asiatisch-pazifischen Raum nach dem Ende des Kalten Krieges: Kontext, Konzepte und Instrumente von Sicherheit bei den USA und der Assoziation Südostasiatischer Staaten (ASEAN), Münster-Hamburg 1995 (i. E.).

14 In Südostasien unterhalten die USA nach Schließung der Anlagen auf den Philippinen keine Stützpunkte mehr.

15 Nach dem Militärputsch von 1992 suspendierte Washington beispielsweise vorübergehend die militärischen Kontakte zu Thailand und strich die Militärassistenten. Nach dem Massaker der indonesischen Armee an einer christlichen Trauergemeinde 1991 in der osttimorischen Hauptstadt Dili strich der US-Kongreß die Militärassistenten für Indonesien.

Tokio, weltweit und in seiner Nachbarschaft mehr politische und militärische Verantwortung zu übernehmen, schürt die Befürchtung vor einem Wiedererstarken der japanischen Vorherrschaft im pazifischen Asien. Im Falle Chinas fürchten die ASEAN-Staaten zum einen den in Härte und Konsequenz stark schwankenden Druck der USA im Streit um Menschenrechte und Sozialstandards, der Peking in eine gefährliche Isolation treiben könnte. Zum anderen stellt das militärische Erstarren Chinas zur Zeit das größte Sicherheitsrisiko für Südostasien dar. Chinas militärischer Expansion und seinen oftmals hegemonialen Attitüden haben die USA im Zuge ihres militärischen *disengagement* aber weniger denn je etwas entgegenzusetzen. Ihre frühere Funktion als Schutzmacht für die ASEAN-Staaten entfällt daher heute fast gänzlich.

Auch über die friedliche Neuordnung Südostasiens herrscht zwischen den ASEAN-Staaten und den USA kaum Übereinstimmung. Washington hat Vietnam, das 1995 siebtes Mitglied der ASEAN wird, zwar vom Wirtschaftsboykott befreit, aber noch nicht diplomatisch anerkannt. Gegenüber der Militärjunta in Myanmar, die die ASEAN-Länder durch ihre Politik des *constructive engagement* zur Zusammenarbeit und zum friedlichen Wandel ermutigen wollen und an die kürzlich sogar ein Gesprächsangebot der EU erging, nehmen die USA weiterhin eine Isolationshaltung ein.

2. China

China ist gegenwärtig das größte Sicherheitsrisiko für Südostasien. Von der außergewöhnlichen Dynamik des Wirtschaftsraums, der die chinesischen Küstenprovinzen, Hongkong und Taiwan umfaßt, profitieren zwar auch die ASEAN-Staaten. Die ungeklärte Nachfolge von Deng Hsiao Ping, militärische Hochrüstung¹⁶, kompromißlose Haltung im Streit um rohstoffreiche Wirtschaftszonen im Südchinesischen Meer (Spratly-Inseln), Bemühungen um wirtschaftliche Vorherrschaft in Laos und Myanmar, andauernde Kontakte zu den kambodschanischen Rebellen der Roten Khmer und der ungeklärte Beitrag zum nordkoreanischen Atomprogramm machen China jedoch zu einem unberechenbaren Nachbarn, dem zur Zeit keine andere pazifische Großmacht Einhalt gebieten kann oder will.

Die ASEAN-Länder, die gegenüber Peking eine Mischung aus Respekt, Mißtrauen und Furcht

¹⁶ Seit 1989 erhöhte China seine Militärausgaben um 50 Prozent, davon allein 1994 um 22 Prozent auf (offiziell) etwa sieben Milliarden US-Dollar. Experten gehen aber davon aus, daß der Etat um das Fünf- bis Sechsfache höher ist.

hegen, treten daher vehement für die Einbindung Chinas in das Geflecht der pazifischen Kooperationsforen für Wirtschaft (APEC) und Vertrauensbildung (PMC, ARF) ein. Als besonders sinophil hat sich seit kurzem Malaysia hervorgetan. Ministerpräsident Mahathir tritt für eine Partnerschaft zwischen Peking und den ASEAN-Staaten zur Abwehr westlicher Einmischung in Menschenrechts- und Handelsfragen ein.

3. Japan

Japan ist der wirtschaftliche Motor des Pazifikraums, für die ASEAN-Staaten außerdem der wichtigste Entwicklungshilfegeber und Investor. Politisch allerdings ist das Land ein unberechenbarer Nachbar: Die anhaltende innenpolitische Krise verhinderte bislang, daß Japan sich über Ziele und Strategien seiner Außenpolitik nach dem Ende des Kalten Kriegs klar wird. In Tokio schwankt man zwischen fortgesetzter enger Anbindung an die USA und größerer Unabhängigkeit als pazifische Großmacht, zwischen konstantem und stärkerem diplomatischem Engagement, zwischen Beteiligung an UN-Missionen und Verzicht auf die militärische Komponente der Außenpolitik.

Für die ASEAN-Länder wäre ein Japan, das sich wieder auf seine expansionistische Vergangenheit besänne, die Militärallianz mit den USA löste und eine unabhängige internationale Großmachtrolle anstrebte, ein großes Sicherheitsrisiko. Daher plädieren die Südasiaten dafür, daß Tokio und Washington sicherheitspolitisch weiterhin engstens zusammenarbeiten und daß Japan nur im Rahmen der UN militärisch aktiv wird. Zugleich wird von Tokio erwartet, daß es den Prozeß der Geschichtsbewältigung weiter vorantreibt, sich wirtschaftlich und diplomatisch an der Stabilisierung Chinas und Rußlands sowie der Reformen in Indochina beteiligt.

4. Die Europäische Union

Daß die ASEAN aus den Schuhen des Juniorpartners der Großmächte herausgewachsen ist, zeigt sich am deutlichsten in den Beziehungen zur EU. Nach mehr als 22 Jahren des institutionalisierten Dialogs auf höchster Ebene scheinen sich Gewicht und Selbstbewußtsein beider Seiten heute umgekehrt zu haben. Lange Zeit umwarben die Südasiaten die EU als attraktiven Partner und Exportmarkt. Europa gewährte den ASEAN-Staaten Handelserleichterungen und Entwicklungshilfe und wurde zu einem wichtigen Investor. Heute hat es oft den Anschein, als befände sich die EU in der Position der Werbenden, die mit Hilfe der ASEAN ihren Platz in dem wirtschaftlich dynami-

schen Großraum Pazifik und der APEC zu finden versucht¹⁷.

Auf dem letzten ASEAN-EU-Außenministertreffen im September 1994 in Karlsruhe trat das gewachsene und mitunter übersteigerte Selbstbewußtsein der ASEAN deutlicher denn je zutage. So erklärte zum Beispiel der singapurische Außenminister Jayakumar: „Asien hat genug Know-how, Technologie und Kapital, um sein Wirtschaftswachstum dauerhaft fortzusetzen. Die EU kann dazu beitragen und von dieser Dynamik profitieren.“¹⁸ Diese hohe Selbsteinschätzung der ASEAN – Europa kann, muß aber nicht mit uns zusammenarbeiten – entspricht aber keineswegs der wirtschaftlichen und machtpolitischen Realität: Die EU ist für viele ASEAN-Staaten hinter Japan und den USA der drittgrößte Absatzmarkt, zudem ein wichtiger Entwicklungshilfgeber und Investor. Wie schnell sich die Rollen wieder umkehren können, zeigen die jüngsten Vorstöße der EU-Kommission, Importerleichterungen für die ASEAN zu streichen, um so zu reziproken Handelsbeziehungen zu kommen und das Handelsbilanzdefizit mit der Gruppe auszugleichen¹⁹.

Ein neuer Umgangston herrscht auch in der Menschenrechtsdiskussion. Während noch die Außenministertreffen in Luxemburg 1991 und in Manila 1992 fast an den Differenzen über die Achtung der Menschenrechte und die aus Sicht der EU mangelnde Demokratisierung in manchen ASEAN-Ländern gescheitert wären, klammerte die EU Themen wie zum Beispiel die indonesische Herrschaft in Osttimor in Karlsruhe aus²⁰. Daß die Wertefrage, besonders hinter den Kulissen, doch zum Thema wurde, lag an dem makaberen zeitlichen Zusammentreffen der Hinrichtung des Niederländers Johannes van Damme wegen Drogenschmuggels in Singapur mit der Eröffnungszereemonie des Außenministertreffens. Während Bundesaußenminister Klaus Kinkel als Gastgeber die Hinrichtung bedauerte, machte der singapurische Außenminister die Haltung seiner Regierung und der übrigen ASEAN-Staaten sehr deutlich: „Seit dem Ende des Kalten Kriegs versucht Europa seine Werte zu exportieren. Wir können

manche davon akzeptieren, aber nicht alle. Beide Seiten müssen lernen, Verschiedenartigkeiten zu respektieren.“²¹

IV. Konfliktfelder in den Außenbeziehungen der ASEAN

Unmittelbar nach dem Ende der globalen Systemkonkurrenz sah es so aus, als könnten Sicherheitsüberlegungen in der Außenpolitik der meisten Länder in den Hintergrund treten. Hoffnung breitete sich aus, daß regionale Krisen einer Lösung zugeführt werden und die beteiligten Staaten sich nun mehr ihrer wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung widmen könnten. Dies stellte sich allerdings als Trugschluß heraus. Auch für die ASEAN-Staaten veränderte sich die Sicherheits-situation nicht unbedingt zum Besseren, da nicht nur die neuen Konflikt- und Kooperationsmuster, sondern auch die tatsächlich weltweit eingetretene stärkere Betonung wirtschaftlicher Interessen neuen Streit mit sich brachten.

Mit den wirtschaftlichen Erfolgen und den beachtlichen Fortschritten bei der Modernisierung und Entwicklung ging in den letzten Jahren ein gestiegenes Selbstbewußtsein der ASEAN-Staaten einher. Die Gruppe vertritt auf außen-, handels- und sicherheitspolitischem Gebiet eigene Positionen und löst sich zunehmend aus dem Windschatten der westlichen Großmächte. Diese (besonders die USA) bringen nun ihrerseits, da die Sachzwänge des Kalten Kriegs nicht mehr existieren, gegenüber der ASEAN-Gruppe und anderen ostasiatischen Staaten deutlicher Forderungen nach fairen Handelspraktiken, Demokratisierung, Wirtschaftsliberalisierung sowie Achtung von Menschenrechten und Sozialstandards vor. Da die ASEAN-Staaten Sicherheit noch nie ausschließlich extern-militärisch, sondern stärker noch in bezug auf innere (soziale, ethnische und wirtschaftliche) Stabilität definiert haben, tangieren diese westlichen Forderungen vitale interne Sicherheitsinteressen. Die Gruppe betrachtet Wachstum und staatliche Kontrolle als Garanten der Stabilität ihrer multiethnischen und in anderer Hinsicht gespaltenen Gesellschaften. Auf der anderen Seite sind die Industrieländer angesichts eigener sozio-ökonomischer Krisen gezwungen, gegenüber der Wirtschaftskonkurrenz aus Asien eine härtere Gangart einzuschlagen.

Die handelspolitischen Beziehungen der ASEAN zu den USA und der EU sind daher in jüngster

17 Das Anliegen der EU, einen offiziellen Beobachterstatus bei der APEC zu bekommen, wurde bislang abschlägig beschieden.

18 Opening Statement by His Excellency Prof. S. Jayakumar, Minister for Foreign Affairs and Law of Singapore at the 11th ASEAN-EU Ministerial Meeting, Karlsruhe, 23. September 1994, S. 9 (Übersetzung und Hervorhebung d. Verf.).

19 Vgl. FEER vom 22. September 1994, S. 83, und vom 13. Oktober 1994, S. 72.

20 In Manila scheiterte die Verabschiedung eines neuen Kooperationsabkommens an der Osttimorfrage.

21 S. Jayakumar (Anm. 18), S. 3.

Zeit erheblichen Belastungen ausgesetzt. Beide westlichen Partner drängen die ASEAN seit Jahren, Sozialstandards, Arbeitnehmerrechte und Umweltschutznormen einzuhalten. Weitere Forderungen zielen angesichts hoher Außenhandelsdefizite auf die generelle Öffnung der Märkte (hier vor allem auf den Abbau von Handelshemmnissen und die Öffnung des Dienstleistungssektors), faire Handelspraktiken sowie die Achtung von Patent- und geistigen Eigentumsrechten²². In Unternehmer- und Gewerkschaftskreisen der Industrieländer wird gegenüber fast allen asiatischen Ländern seit Jahren der Vorwurf des Sozialdumpings erhoben. So wird auch den ASEAN-Staaten unterstellt, sich durch Mißachtung sozialer Menschenrechte unlautere Konkurrenzvorteile auf dem Weltmarkt zu verschaffen. Die ASEAN weist diese Vorwürfe als unzulässige Einmischung in innere Angelegenheiten sowie als neue Form des westlichen Protektionismus zurück und beharrt darauf, daß es Unterschiede bei Sozial-, Umwelt- und Rechtsnormen zwischen hoch- und weniger entwickelten Volkswirtschaften geben müsse.

Ohne sich der pointierten Darstellung Samuel Huntingtons vom „clash of civilizations“²³, also dem Zusammenprall westlicher, islamischer und konfuzianischer Kultur, anschließen zu wollen, ist die zunehmend kritische und zuweilen feindselige Haltung vieler asiatischer Staaten zum abendländischen Gesellschafts- und Entwicklungsmodell nicht zu leugnen. Die ASEAN-Länder, besonders Malaysia, Singapur und Indonesien, definieren ähnlich wie China innere Sicherheit auf der Grundlage eines autoritären Staats- und Gesellschaftsverständnisses und halten die Einführung liberaler Demokratieelemente und die Zulassung bürgerlicher Freiheiten für destabilisierend. Dem in den Augen vieler Politiker der ASEAN-Staaten schädlichen und übertriebenen Individualismus der westlichen Gesellschaften, der zu Phänomenen wie Kriminalität, Zerfall der Familien und Drogenkonsum führe, wird das Ideal einer gemeinschafts- und familienorientierten hierarchischen Gesellschaft entgegengesetzt. Mit folgender Argumentation etwa soll westlichen Forderungen nach Demokratisierung der Boden entzogen werden: „... Bevor man über Demokratie, über bürgerliche Freiheiten und die Freiheit des einzelnen spricht, muß man sich die Gemeinschaft, die Nation und den Entwicklungsstand eines Landes ansehen ... Demokratie, wie sie der Westen versteht, ist nie Teil unserer Kultur gewesen.“²⁴

22 Vgl. Anm. 19.

23 Vgl. Samuel Huntington, *The Clash of Civilizations?*, in: *Foreign Affairs*, 72 (1993) 3, S. 22–49.

24 Der malayische Justizminister Datuk Syed Hamid, in: *Die Zeit* vom 21. Mai 1993.

Konflikte entstehen aus dieser Wertediskussion dann, wenn der Westen die handels- und militärpolitische Zusammenarbeit beispielsweise an die Einhaltung der Menschenrechte oder die Achtung von Sozialstandards knüpft. Darin sehen die ASEAN-Staaten (und im übrigen auch China, das diese Debatte alljährlich anlässlich der Verlängerung des Meistbegünstigungsstatus mit den USA führt) eine illegitime Erpressung, die die betroffenen Länder an einer eigenständigen Entwicklung hindern und den Industrieländern unliebsame Wirtschaftskonkurrenz vom Hals halten soll. In ungewöhnlich scharfer Form formulierte die ASEAN dieses Selbstverständnis 1992 an die Adresse ihrer westlichen Dialogpartner: „... Umweltschutz und Menschenrechte sollten nicht zur Bedingung für Wirtschafts- und Entwicklungszusammenarbeit gemacht werden ... Menschenrechte, obwohl allgemeingültig, werden von der jeweiligen Kultur und Geschichte ... eines Landes überlagert. Ihre Ausgestaltung ... liegt in der Kompetenz und Verantwortung jedes einzelnen Landes.“²⁵

V. Fazit

Die ASEAN hat seit 1992 mehr für die eigene politische und wirtschaftliche Integration und für die Annäherung der pazifischen Staaten getan als in den 25 Jahren ihres Bestehens zuvor. Auslöser waren wie schon oft fast ausschließlich Veränderungen im regionalen und internationalen Umfeld. Neu ist allerdings, daß die ASEAN nun ausdrücklich ihren regionalen Kooperationsrahmen verlassen hat und zum Vorreiter eines gesamt pazifischen Dialogs über Sicherheit und Vertrauensbildung geworden ist. Außerdem zeigt sich die Gruppe abgeschlossener gegenüber der pazifischen Wirtschaftszusammenarbeit, versucht aber gleichzeitig mit ihrem AFTA-Projekt, als eigenständiger Akteur an Profil zu gewinnen. Als größter Erfolg der ASEAN ist zu bewerten, daß sie ihre strategisch bedeutende Lage zwischen Indischem und Pazifischem Ozean sowie ihre wirtschaftliche Dynamik so geschickt genutzt hat, daß sie heute für eine Gruppe der Süd-Süd-Kooperation ein außerordentlich großes politisches Gewicht besitzt.

In ihrer unmittelbaren Nachbarschaft hat die ASEAN keine derart positive außenpolitische Bilanz vorzuweisen. Die bevorstehende Aufnahme des langjährigen Gegners Vietnam ist zwar ein

25 Joint Communiqué of the 25th ASEAN Ministerial Meeting, Manila, 21.–22. July 1992, in: *ASEAN Economic Bulletin*, 9 (1992) 2, S. 236.

historisch bedeutsames Ereignis. Zugleich deutet sich aber an, daß die Erweiterung neben den üblichen Anpassungsschwierigkeiten auch zum Wiederaufflammen alter Machtkämpfe um die Vorherrschaft in Südostasien zwischen dem insularen Indonesien und dem festländischen Thailand führen wird. Auch im Falle Kambodschas zeigt sich, daß die ASEAN in ihrer unmittelbaren Umgebung weniger in der Lage ist, zu einer einheitlichen Haltung zu gelangen, als bei gesamt pazifischen Fragen. Hier führt etwa der begründete Vorwurf, daß Teile der thailändischen Armee entgegen der Anordnung der Regierung in Bangkok noch immer die Roten Khmer unterstützen und mit diesen einen lukrativen Grenzschmuggel betreiben, zu Spannungen. Die Politik des *constructive engagement* gegenüber der Militärführung in Myanmar hat zwar mittlerweile die EU dazu bewogen, Gesprächsbereitschaft mit der Junta zu signalisieren, konnte jedoch die Machthaber in Rangun bislang in keiner Weise zu politischen Reformen und zur Achtung der Menschen- und Minderheitenrechte bewegen.

Es ist kaum zu erwarten, daß die ASEAN in Zukunft Menschenrechtsverletzungen in Myanmar schärfer kritisiert, wehrt sich die Gruppe doch selbst vehement gegen derartige Vorwürfe aus dem Westen und bezeichnet das abendländische Wertemodell als ungeeignet für die eigenen Gesellschaften. So verständlich dieses Streben nach kultureller Selbstbestimmung scheint, so ist doch manche amerikanische und europäische Kritik am

Stand der Demokratisierung und der Achtung von Menschen- und Bürgerrechten in den ASEAN-Staaten berechtigt. Das Argument, Werte wie Pluralismus, Pressefreiheit oder soziale Gerechtigkeit hätten keine universelle Gültigkeit, dient in erster Linie dem Machterhalt der Eliten in den größtenteils autoritär geführten Ländern. Dies zeigt auch das wachsende Protestverhalten von Teilen der Bevölkerung²⁶.

Die ASEAN ist trotz dieser Spannungen in den vergangenen Jahren für die westlichen Industrieländer interessant und zum Teil unentbehrlich geworden. Die USA hätten wegen der Vorbehalte vieler pazifischer Staaten nie einen der PMC oder dem ARF vergleichbaren Sicherheitsdialog zustande gebracht. Dieser kann zwar die vielfältigen regionalen Konflikte nicht lösen, federt aber zu einem nicht unbedeutenden Teil Spannungen und Unsicherheiten ab, die im Zuge des amerikanischen Militärrückzugs entstanden sind. Für die EU stehen wirtschaftliche Überlegungen im Vordergrund: Die Europäer haben die Chance, über ihre Mitgliedschaft in den von der ASEAN betriebenen Dialogforen einen dauerhaften und gesicherten Kontakt zu den Pazifikanrainern aufzubauen und so im Informationsfluß dieses für Europa wirtschaftlich immer wichtiger werdenden Großraums zu bleiben.

26 Vgl. Jörn Dosch, Südostasien im Umbruch. Protest und Demokratisierung in den ASEAN-Staaten, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS)-Auslandsinformationen, 10 (1994) 11, S. 67-76.

Ausbau der regionalen Wirtschaftsbeziehungen in Ostasien

I. Ostasien – Wirtschaftsmacht des 21. Jahrhunderts

Die Wirtschaft Ostasiens wuchs in den letzten Jahren mit einer atemberaubenden Geschwindigkeit (s. Tabelle)¹. In den letzten 30 Jahren betrug die reale durchschnittliche Wachstumsrate des Brutto-sozialprodukts jährlich fünf Prozent. Das Pro-Kopf-Einkommen hat sich nahezu vervierfacht und damit die Armut in dieser Region vermindert. Die Zahl der absolut Armen sank von 400 auf 180 Millionen, während gleichzeitig die Bevölkerung um mehr als 60 Prozent stieg². Die wachsende Wirtschaftskraft Asiens verwirft einen wesentlichen Aspekt des Erklärungsmodells der Weltwirtschaft aus den achtziger Jahren – nämlich die Beschränkung der Wirtschaftsmächte auf die Triade USA – Japan – EU. Die in Ostasien an Kraft gewinnenden Volkswirtschaften sind zwar nicht in einem der EU vergleichbaren Wirtschaftsblock vereint, dennoch findet verstärkt intraregionaler Handel unter ihnen statt, der allein zwischen 1988 und 1991 um 72 Prozent zunahm³.

Nach einer Studie des Instituts der Deutschen Wirtschaft in Köln soll der asiatisch-pazifische Wirtschaftsraum zur Jahrtausendwende 30 Prozent des Weltsozialprodukts erwirtschaften. 1990 waren es noch knapp 18 Prozent⁴. Asien ist bereits ein Synonym für Dynamik und Optimismus und wird – vorausgesetzt, dieser Trend hält an – zu einem wirtschaftlichen Zentrum des 21. Jahrhunderts werden. Bereits jetzt leisten die ostasiatischen Staaten 16 Prozent (1970: vier Prozent) des Welt-exports⁵.

1 Aufgrund ihrer wirtschaftlichen Leistung sind in dieser Region neun Länder von Bedeutung: Japan, die VR China, die „vier Tiger“ – Hongkong, Südkorea, Singapur und Taiwan – und die drei Schwellenländer Indonesien, Malaysia und Thailand.

2 Vgl. Carola Kaps, Die Erfolgsgeschichte des Jahrhunderts, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. November 1993.

3 Vgl. Ernest Stern, Entwicklungsländer in Asien, in: Finanzierung & Entwicklung – Vierteljahresheft des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank in Zusammenarbeit mit dem HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung Hamburg, März 1994, S. 18.

4 Vgl. Südostasien bleibt Wachstumsregion, in: Die Welt vom 26. Oktober 1994.

5 Vgl. ebd.

Länder	BSP ¹ 1992 in Mrd. Dollar	BSP 1992 pro Kopf in Dollar	Reales jährliches Wachstum BIP ² 1985–1993 in Prozent	Export- anteil am BIP in Prozent
Japan	3 705	29 780	5,6	10
VR China	435,3	374	9,5	17
Südkorea	294,5	6 750	8,7	27
Taiwan	180,3	8 800	7,6	43
Singapur	46	16 000	6,7	132 ³
Hongkong	92,9	16 381	6,0	49
Indonesien	126,7	680	5,4	24
Thailand	116,5	2 000	8,6	29
Malaysia	54	3 000	6,4	69

1 BSP = Brutto-sozialprodukt

2 BIP = Bruttoinlandsprodukt

3 bedingt durch die Funktion Singapurs als zentraler, interregionaler Handelsplatz

Quellen: Weltentwicklungsberichte 1992 und 1993 der Weltbank sowie OECD-Berichte.

Dieses enorme Wirtschaftswachstum ist u. a. auf die außergewöhnliche Akkumulation von Humankapital und Geld zurückzuführen. Grundlagen des fernöstlichen Exportwunders sind gezielte, exportorientierte Entwicklungsstrategien, niedrige Arbeitskosten und ein großes Geschick, sich westliche Technologien, Qualitätskriterien und Produktionsverfahren anzueignen. Darüber hinaus sind die ostasiatischen Wirtschaftssysteme in der Lage, ihre Ressourcen in hochproduktive Investitionen zu lenken. Sie sind grundsätzlich marktwirtschaftlich orientiert, vertrauen aber von Zeit zu Zeit auf maßgeschneiderte staatliche Eingriffe. Die makroökonomischen Bedingungen dieser Region sind ungewöhnlich stabil und bilden den notwendigen Rahmen für private Investitionen. Dazu kommt die konfuzianische Tradition – Sparsamkeit, Fleiß und Disziplin – den „Tigern“ und „Drachen“ unterstützend entgegen. Die eigentliche Basis für die Entwicklung des zukünftig größten Binnenmarktes der Erde bilden die mehr als zwei Milliarden konsumhungrigen Menschen in dieser Region.

Asiens große Vorbilder für die wirtschaftliche Entwicklung sind schon lange nicht mehr die klassischen Industrienationen des Westens, sondern Japan und die nordostasiatischen Schwellenländer. „Look East!“ heißt die Devise; sie symbolisiert sich anschaulich im Bild fliegender Wildgänse, mit

Japan als Leitvogel. Hinter Japan folgen die „vier Tiger“, danach die weniger entwickelten ASEAN-Staaten⁶; China und Vietnam bilden die Nachhut. Die Volkswirtschaften dieser Länder sind sehr unterschiedlich strukturiert, aber sie ergänzen sich vorteilhaft. Rohstoffreiche Länder (Indonesien, Malaysia und Thailand) stehen extrem rohstoffarmen (Korea und Taiwan) gegenüber. Japan und die „vier Tiger“ verfügen über modernste Technologien und Kapital. Indonesien wird z. B. von Japan und den „vier Tigern“ als verlängerte Werkbank benutzt, während das Land selbst sich auf die Billigkonkurrenz Chinas und Vietnams einstellen muß.

Trotz der unterschiedlich entwickelten Volkswirtschaften – während das Pro-Kopf-Einkommen 1992 in Japan bei 29780 US-Dollar lag, betrug es in China gerade 374 US-Dollar, in Hongkong allerdings 16381 US-Dollar⁷ – und vielen tarifären Hürden, die noch zu überwinden sind, nahmen der Handel und die Kooperation der ostasiatischen Staaten untereinander stark zu. 1993 gingen bereits 43 Prozent (1986: 31 Prozent) ihrer Exporte in die ostasiatischen Staaten⁸. Für Japan und die „vier Tiger“ spielen außer den niedrigen Produktionskosten die geographische Nähe und die kulturelle Verwandtschaft eine entscheidende Rolle dafür, sich in den Nachbarstaaten verstärkt wirtschaftlich zu engagieren. Dort rechnen sie auch langfristig mit lukrativen Absatzmärkten. Durch diese Investitionen und Technologietransfers erfahren die *Newcomer* einen Entwicklungsschub und einen wirtschaftlichen Aufschwung; mit dem steigenden Bruttosozialprodukt (BSP) nimmt auch die Kaufkraft der Bevölkerung zu.

II. „Greater China“ – ein Begriff für überstaatliche Zusammenarbeit

Die ungewöhnlichste aller wirtschaftlichen Verflechtungen Asiens besteht zwischen Hongkong, Taiwan und den Südprovinzen der VR China⁹. Trotz der unüberwindlich scheinenden politischen Systemdifferenzen wurde seit der Öffnungspolitik der VR China 1979 zwischen den drei Regionen, die zwei völlig verschiedene Wirtschaftssysteme haben,

6 Mitgliedstaaten der Gemeinschaft Südostasiatischer Staaten (ASEAN) sind: Brunei, Indonesien, Malaysia, die Philippinen, Singapur und Thailand.

7 Vgl. die tabellarische Übersicht.

8 Vgl. Erhard Haubold, Tiffany für asiatische Tiger, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. 11. 1993.

9 Vgl. zu China allgemein Carsten Herrmann-Pillath, kulturell geprägte Wirtschaftsdynamik und politischer Wandel in China, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51/93, S. 3–13.

eine wirtschaftliche Brücke gebaut. Seitdem nimmt der direkte Handel zwischen Taiwan und der VR China – der offiziell immer noch illegal ist – stark zu. Er floriert ungehindert über Hongkong. Das Handelsvolumen stieg von 1,5 Milliarden US-Dollar 1987 auf 14,3 Milliarden US-Dollar 1993. Auch wirtschaftliche Kooperationen bahnen sich im großen Ausmaß an: Mehr als 5000 taiwanische Unternehmen haben sich bereits in der VR China niedergelassen¹⁰. Es handelt sich dabei hauptsächlich um arbeitsintensive Industrien, da das Festland-China beim Faktor Arbeit erhebliche komparative Vorteile aufweist.

Hongkong ist immer noch Chinas Fenster zur Außenwelt. Fast 70 Prozent aller ausländischen Investitionen kamen 1992 über Hongkong in die VR China. Umgekehrt haben sich rund 3000 chinesische Unternehmen in Hongkong niedergelassen. Hongkong tätigt heute 75 Prozent seines gesamten Außenhandels mit Festland-China¹¹. In zwei Jahren wird Hongkong seinen Sonderstatus als britische Kronkolonie verlieren und nur noch eine von mehreren Regionen der VR China sein, d. h., es wird sich innerhalb eines überregionalen chinesischen Rahmens entfalten müssen. Experten behaupten, daß sich an Hongkongs überragender wirtschaftlicher Bedeutung dadurch wenig ändern wird. Manche Firmen trauen Peking aber nicht und verlagern schon jetzt ihren Sitz und ihr Kapital ins benachbarte Singapur. Der Stadtstaat Singapur garantiert nicht nur politische Stabilität, sondern hat auch die beste Infrastruktur der Region und ist ein wichtiges internationales Technologiezentrum. Der Stadtstaat wird auch vom westlichen Ausland gerne als Sprungbrett zur Geschäftsexpansion in die asiatisch-pazifische Region gewählt; so errichtet z. B. das Land Baden-Württemberg dort ein Industrie- und Handelszentrum.

Mit dem verstärkten Austausch von Waren und Dienstleistungen bewegen sich in den letzten Jahren auch Geldströme über die Staatsgrenzen Südostasiens: In der südchinesischen Provinz Guangdong zirkulieren inzwischen ca. zwei Milliarden Hongkong-Dollar, das sind 30 Prozent der Gesamtmenge an Hongkong-Dollar, und in der Provinz Fujian wird zunehmend mit Taiwan-Dollar gearbeitet¹². Hongkong, Taiwan und Singapur sind für Südchinas wirtschaftliches Wachstum von zentraler Bedeutung. China wiederum ist als Absatzmarkt und Standort für investives Engagement seiner südlichen Nachbarn interessant.

10 Vgl. Yoichi Funabashi/Michel Oksenberg/Heinrich Weiss, Hongkong, Taiwan und Südchina – ein attraktiver Wirtschaftsraum, in: Europa-Archiv, (1994) 15, S. 448.

11 Vgl. Nick Barkow, Dann zählt die Ratte ihr Geld, in: ADAC Special, Oktober 1994, S. 169.

12 Vgl. Y. Funabashi u. a. (Anm. 10).

Die Regierung in Taipeh tut sich – trotz der wachsenden wirtschaftlichen Integration mit dem Festland – nach wie vor schwer, direkte politische Kontakte zu Peking aufzunehmen. Peking demonstriert Gelassenheit, obwohl die 21 Millionen Einwohner Taiwans mit ihrem Bruttosozialprodukt von 210 Milliarden US-Dollar aus wirtschaftlichen Gründen von der VR China nicht ignoriert werden können. Allein im Jahr 1993 flossen 15 Milliarden US-Dollar von Taiwan via Hongkong nach China. Nach offiziellen Schätzungen haben taiwanische Unternehmen in der VR China bereits mehr als zehn Milliarden US-Dollar investiert, inoffiziell schätzt man die Summe auf das Doppelte¹³. Das ungewisse politische Verhältnis zwischen den beiden Kontrahenten läßt dennoch keine eindeutige Voraussage über weitere Entwicklungen zu. Vieles – vor allem die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung – spricht jedoch dafür, daß beide Seiten in Zukunft bestrebt sein werden, die Wohlstandsgewinne aus der gemeinsamen Arbeit durch politische Stabilität zu wahren und den Prozeß der wirtschaftlichen Integration auf chinesische Weise – d. h. ohne diplomatische Vertretungen und zwischenstaatliche Verträge, aber wirtschaftlich effizient – fortzusetzen. Eine besondere Rolle bei der dynamischen Aufwärtsentwicklung in Asien fällt Japan zu: Es ist in den letzten Jahren der größte Exportmarkt und die größte Quelle der Direktinvestitionen für die asiatischen Staaten geworden.

III. Japan als Vorreiter des ostasiatischen Wirtschaftsaufschwungs

Anfang der sechziger Jahre war Japan selbst noch ein Entwicklungsland. Das Pro-Kopf-Einkommen lag bei 380 US-Dollar, achtmal weniger als in den USA. Der wirtschaftliche Aufstieg Japans erfolgte innerhalb zweier Jahrzehnte. Bereits in den achtziger Jahren behauptete das Inselreich einen wirtschaftlich gleichrangigen Platz neben Europa und den USA. Im asiatisch-pazifischen Raum nahm die Präsenz japanischer Industrie nach der steilen Aufwertung des Yen (1985) spürbar zu. In den neunziger Jahren gilt das japanische Wirtschaftsinteresse verstärkt den asiatischen Nachbarländern¹⁴. Es kam zum bisher Unvorstellbaren – einer zunehmenden Abwendung von den USA und von

Europa. Zwischen 1950 und 1992 investierten japanische Unternehmen 122 Milliarden US-Dollar in Asien; allein 1993 betrug die japanischen Direktinvestitionen in Asien über 12 Milliarden US-Dollar. In Europa waren es lediglich sieben Milliarden US-Dollar, und in den USA lagen sie noch darunter¹⁵. Seit 1991 versenden japanische Konzerne mehr Waren in ihre asiatischen Nachbarstaaten als in jeden anderen Teil der Welt. 1993 übertraf der Überschuß im Handel mit diesen Staaten selbst das gigantische Plus, das Japan Amerika gegenüber verbucht. Inzwischen haben die Japaner ihre asiatischen Nachbarn mit einem Netz von 5 000 Fabriken überzogen, in denen mehr als eine Million Menschen arbeiten. Komplette Wirtschaftszweige sind fest in der Hand der Multis aus Tokio oder Osaka.

Japanische Unternehmen sind mit dem Engagement in ihrer asiatischen Nachbarschaft nicht an einer einmaligen Gewinnmitnahme interessiert, sondern sie wollen sich hauptsächlich die Marktanteile vor ihrer Haustür sichern sowie den Vertrieb der eigenen Produkte und die Gewinnung von Marktinformationen fördern. Durch die Verlagerung der Fertigung ins benachbarte Ausland wird die wirtschaftliche Entwicklung Japans und zugleich die regionale Stabilität der Nachbarländer gestützt. Dies entspricht dem Konzept japanischer Sicherheitspolitik, die auf ökonomische und soziale Stabilität vertraut. Nachbarstaaten werden dadurch ökonomisch eingebunden und wirtschaftlich stabilisiert, so daß sie keine Bedrohung für Japan darstellen. Die zunehmenden regionalisierten Wirtschaftsbeziehungen zu Asien kurbeln auch die heimische Wirtschaft Japans an und sorgen für ein langfristiges Wirtschaftswachstum.

Die japanische Wirtschaft ist im asiatisch-pazifischen Raum nicht nur die am weitesten entwickelte, sondern auch die größte. 1990 lag der japanische Anteil am gesamten asiatischen Bruttoinlandsprodukt (BIP) bei ca. 70 Prozent¹⁶. Japans Kolonialvergangenheit macht es Tokio aber nicht einfach, eine seiner Wirtschaft angemessene politische Führungsrolle in Asien zu übernehmen. Japanische Konzerne besitzen in den meisten asiatischen Staaten bereits eigene Produktionsstätten und sind deshalb zollunabhängiger als die amerikanische oder europäische Konkurrenz. Den japanischen Wirtschaftsakteuren liegt es deshalb fern, über die regionale Rolle Japans zu debattieren – sie schweigen und verdienen. Das Land wird von seinen asiatischen Nachbarn bewundert, und weil

13 Vgl. Chi Shive, *The Emerging Role of Taiwan in the Rising Asian-Pacific Regionalism*, in: *Sino-American Relations*, Oktober 1993, S. 31 ff.

14 Vgl. Manfred Pohl, *Japans Rolle in Ostasien: Großmacht wider Willen?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 50/94, S. 27–38.

15 Vgl. Ursula Schwarzer, *Japan kauft sich Asien*, in: *Manager Magazin*, (1994) 9, S. 112 ff.

16 Vgl. Arvind Panagariya, *Ostasien: Ein neuer Handelsblock?*, in: *Finanzierung & Entwicklung* (Anm. 3), S. 23 ff.

sich eine Zusammenarbeit mit dem einstigen Feind lohnt, wird die Vergangenheit nicht mehr aufgerechnet. Sie sind bestrebt, vom „großen Bruder“ zu lernen und ihm nach Möglichkeit nachzueifern.

Der erste musterhafte Schüler Japans ist Südkorea. Das Land hat mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 6750 US-Dollar 1992 inzwischen den Entwicklungsstand der südosteuropäischen Staaten erreicht. Eine beachtliche Leistung – bedenkt man, daß das Land vor 30 Jahren noch zu den ärmsten Entwicklungsländern der Welt gehörte. Die südkoreanische Regierung hat es verstanden, mit finanzieller Hilfe und Technologietransfer aus Japan und den USA innerhalb dreier Jahrzehnte den wirtschaftlichen Aufschwung zu schaffen. Südkorea hat sich bereits zu einem Hochlohnland entwickelt, das arbeitsintensive Produktionen nun in asiatische Billiglohnländer auslagert. Deshalb liegt Seoul an der Vertiefung wirtschaftlicher Beziehungen zu seinen asiatischen Nachbarn sehr viel. Derzeit richtet Südkorea sein Augenmerk besonders auf die VR China. Dort erreichten die Investitionen 1992 ca. 200 Millionen US-Dollar, und die Exporte nach China stiegen 1993 im Vergleich zu 1992 um 94 Prozent¹⁷. Damit wurde China – bisher war es Japan – Südkoreas größter Wirtschaftspartner.

IV. Einbindung der ASEAN-Staaten in die wirtschaftliche Kooperation

Den ersten regionalen Zusammenschluß im asiatisch-pazifischen Raum unternahmen 1967 sechs ostasiatische Staaten. Sie gründeten die Assoziation der Südostasiatischen Staaten (ASEAN), der die sogenannten Schwellenländer der zweiten Generation (Indonesien, Malaysia, Thailand, Brunei, Singapur und den Philippinen) angehören. Ihr Ziel war, den intraregionalen Handel durch Handelsabkommen zu fördern, indem die Mitglieder sich gegenseitig Präferenzen einräumten. Der Erfolg dieser Blockbildung ist aber bisher ausgeblieben. Der intraregionale Handel nahm am gesamten Handel innerhalb der ASEAN-Länder minimal von 3,2 Prozent 1980 auf vier Prozent 1990 zu¹⁸. Für die ASEAN-Staaten ist Japan der Wirtschaftspartner Nummer eins, Investor und Entwicklungshilfegeber, regionaler Wirtschaftsmotor und Vorbild zugleich. Von 1989 bis 1991 stieg der jährliche Anteil japanischer Direktinvestitionen in den ASEAN-Staaten auf über 30 Prozent¹⁹.

tionen in den ASEAN-Staaten auf über 30 Prozent¹⁹.

In den achtziger Jahren verschob sich die Wirtschaftsstrategie der ASEAN-Staaten von der Imports substitution zur exportorientierten Entwicklung. Die Regulierungen von ausländischen Direktinvestitionen wurden gelockert, Maßnahmen der Handels- und Finanzliberalisierung unterstützten diese Strategie. Gleichzeitig stiegen die Produktionskosten in den Schwellenländern der ersten Generation rapide an, so daß der Standort der ASEAN-Staaten attraktiver wurde und die Verlagerung der Fertigung japanischer sowie von Firmen der „vier Tiger“ deutlich zunahm.

Der Export aus den ASEAN-Staaten nach Korea, Taiwan und Hongkong verzeichnet in den letzten Jahren den größten Anstieg und spiegelt die steigende Arbeitsteilung und den zunehmenden Handel innerhalb Asiens wider. Von „Greater China“ ist Taiwan in dieser Region am stärksten aktiv und bereits an über 2 600 Joint-ventures beteiligt²⁰. Seit Mitte der achtziger Jahre hat sich Taiwans Export in diese Staaten vervierfacht, und der Import aus ihnen verdoppelt. Besonders in Indonesien, Thailand und auf den Philippinen, wo es hohe Arbeitslosenraten gibt, werden durch das Engagement der ausländischen Unternehmen Arbeitsplätze geschaffen und die Regionalentwicklung gefördert. Dadurch gewinnt die gesamte Region an wirtschaftlicher und politischer Stärke.

V. Soziale und ökologische Folgen des ostasiatischen Wirtschaftsbooms

Die asiatische Gesellschaft befindet sich derzeit in einer Umorientierungsphase: „Asia's main occupation now is making money.“ Konsum und materieller Reichtum sind das Maß aller Dinge geworden. Die Regierungen versuchen mit zum Teil diktatorischen Methoden, die auseinanderdriftende Gesellschaft zusammenzuhalten. Beim einfachen Volk wächst aber das Verlangen nach sozialer Gerechtigkeit und Sicherheit. Korruption ist weit verbreitet, und die vielen Neureichen zahlen kaum Steuern. Die Folge sind soziale Spannungen. Die erstarkende Mittelschicht will sich nicht länger bevormunden lassen; sie will nicht nur ökonomisch, sondern auch politisch an der Macht partizipieren.

17 Vgl. Thomas Kiefer, Deutschland bleibt Südkoreas bedeutendster europäischer Wirtschaftspartner, in: Blick durch die Wirtschaft vom 14. Dezember 1994.

18 Vgl. ebd.

19 Vgl. Manfred Pohl, Ausländische Direktinvestitionen japanischer Klein- und Mittelunternehmen in der ASEAN, in: Japan – Wirtschaft, Politik, Gesellschaft, hrsg. vom Institut für Asienkunde Hamburg, August 1994, S. 418.

20 Vgl. Länderreport, Sprungbrett nach China, in: Auslandskurier, September 1994, S. 26.

pieren. Auf die Leistungsbereitschaft der Menschen haben diese Phänomene bisher noch keinen negativen Einfluß. Dies mag damit zusammenhängen, daß erfolgreiches Wirtschaften des einzelnen in der asiatischen Gesellschaft traditionell als nationaler Beitrag verstanden wird, der dem Land eine ehrenvolle Position in der Welt sichern soll.

Der Binnenmarkt hat sich in Ostasien schneller entwickelt als sonst irgendwo, dadurch gewann die Wirtschaft an Eigendynamik. Dies sorgt für eine hohe Effizienz der Investitionstätigkeiten und für die Bildung regionaler Kaufkraft, die wiederum die Entwicklung des Marktes fördert. Da diese Staaten ihre Wirtschaft von Anfang an auf den Weltmarkt ausrichteten, wurden sie mit einem ungeheueren Druck zur Anpassung an das Weltmarktniveau konfrontiert. Dies machte ihre Produkte international wettbewerbsfähig. Einige der asiatischen Völker haben es in den letzten Jahren nicht nur zu Wohlstand und Prosperität gebracht, sondern sind auch zu einem neuen Selbstbewußtsein gelangt. Asiaten sind auf die eigene Nation und die wirtschaftlichen Leistungen der letzten Jahre stolz.

Der größte Verlierer des schnellen wirtschaftlichen Wachstums in der asiatischen Region ist die Umwelt. Die städtische und industrielle Umweltverschmutzung stieg weitaus stärker an als das wirtschaftliche Wachstum. Landflucht und die damit verbundene Verstädterung, Konzentration der Industrie auf bestimmte Ballungsgebiete und Zunahme der Zahl der Kraftfahrzeuge verursachten vielerorts irreparable Umweltschäden. Dieses Problem wurde von den Regierungen lange ignoriert und kann heute nur mit einer kostspieligen, überstaatlichen Umweltpolitik gelöst werden. Die bisherige gute wirtschaftliche Kooperation der asiatischen Staaten untereinander läßt hoffen, daß durch gemeinsame Anstrengungen auch die Umwelt wieder mehr Schonung erfährt. Der langfristige Erfolg aufstrebender Staaten Südostasiens hängt wesentlich vom Aufbau dauerhaft ökologisch verträglicher Wirtschaftssysteme ab.

VI. Ausblick

Wenn es in Zukunft ein starkes Asien gibt – welchen Platz wird dann Europa in der neuen Weltordnung einnehmen? Wird es zur „Boutique dieser Welt“ verkommen? Die berechtigte Sorge ist, daß wir an der asiatischen Erfolgsstory nicht partizipieren werden, obwohl der dortige Markt für unsere stotternde Wirtschaft ideal wäre. Ein spöttischer Witz macht in Asien die Runde: „In Asien operieren in der Wirtschaft inzwischen die Tiger, in Europa sind es noch Hauskatzen.“ Tatsächlich ist diese gewaltige Wirtschaftskonzentration für Europa beeindruckend und beängstigend zugleich, weil Asiens wirtschaftliches Potential von den eigenen Staaten geschöpft und erschlossen wird, was langfristig zu einer Abschottung führen könnte.

Alle Anzeichen sprechen dafür, daß die Lokomotive Ostasien auch in Zukunft mit Volldampf weiterfahren wird. Mit steigendem Wohlstand entstehen profitable, einheimische Märkte, die die Wirtschaft noch stärker anheizen. Die Bande zwischen den asiatischen Staaten werden immer enger, auch wenn die ehemaligen Feinde – China, Japan und Korea – sich zuweilen noch mit Mißtrauen begegnen. Nicht die heterogenen Volkswirtschaften, sondern politische Interessen machten es bisher unmöglich, die asiatischen Staaten unter einen Hut zu bringen. Daher ist es nicht verwunderlich, daß die kleineren Staaten ihre Freiheit und ihren Wohlstand ausschließlich durch die amerikanische Präsenz in der Region garantiert sehen. Da aber der neue Regionalismus im Handel weltweit zunimmt, können auch in Asien die Stimmen, die ein wirtschaftliches Zusammenwachsen auf dem ostasiatischen Kontinent fordern, nicht mehr lange überhört werden. Vor allem Malaysias Regierungschef Mahathir Ben Mohamad setzt sich vehement für die Gründung eines eigenständigen ostasiatischen Wirtschaftsclubs (EAEC) ein. Damit könnte Asien seine wirtschaftliche Integration politisch untermauern und mit den beiden Blöcken Amerika und EU aus seiner Position der Stärke heraus verhandeln.

Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit Bundesrepublik Deutschland–ASEAN

I.

„Hilfe zur Selbsthilfe“ – das ist der „entwicklungskategorische Imperativ“, dem jede Abhandlung zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Industrie- und Entwicklungsländern Lippenbekenntnisse zollen muß, wenn sie vor dem kritischen Auge all derer Bestand haben will, die sich der Dritten Welt weltanschaulich verpflichtet fühlen. Die Wirklichkeit scheint jedoch in weiten Gebieten der Welt gegen das Selbsthilfebekenntnis resistent zu sein. Man mag dies bedauern, muß es aber zur Kenntnis nehmen. Es ist niemandem damit gedient, die eigene Position nach Maßgabe des Wunschdenkens zu bestimmen – man gerät zwangsläufig in eine Schiefelage. Anders gesagt: Die Empfänger müssen zur Selbsthilfe befähigt sein – das ist eine einfache, aber häufig übersehene Binsenweisheit.

Die gute Nachricht: Die ASEAN-Länder haben während der letzten zwei Jahrzehnte bewiesen, daß sie entwicklungspolitische Beiträge der Industrieländer – im internationalen Sprachgebrauch ODA (Official Development Assistance) – konstruktiv zur Gestaltung ihrer eigenen nationalen Entwicklungsunternehmungen einzusetzen wissen. Das gilt im besonderen für die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit der Bundesrepublik Deutschland.

Die schlechte Nachricht: Der Fluß von deutschen ODA-Mitteln in die ASEAN-Region droht zu einem Rinnsal zu werden, paradoxerweise gerade weil die ASEAN-Länder den Nachweis dynamischer Entwicklung erbracht haben. Die Hauptströme in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik und Asien fließen bereits seit einigen Jahren nach Südasiens, insbesondere nach Indien, und nach China. Von einer auch nur annähernd ausgeglichenen Verteilung der Zusagen auf die drei großen Teilregionen Asiens kann schon seit Jahren nicht mehr ernsthaft gesprochen werden. An dieser Tatsache ändert auch das durchaus beachtliche Gesamtvolumen aller deutschen ODA-Transfers in die ASEAN-Länder Indonesien, Malaysia, die Philippinen und Thailand¹ im Zeitraum 1950–1993 von gut neun

Mrd. DM nur wenig. Wie aus Tabelle 1 hervorgeht, ist Indonesien hierbei bis heute das mit Abstand führende Empfängerland der ASEAN. Mit gut fünf Mrd. DM entfällt mehr als die Hälfte der Gesamtvergabe auf das mit 190 Mio. Bewohnern bei weitem größte Land Südasiens. Thailand und die Philippinen haben im Verlaufe der letzten drei Jahrzehnte Gesamtzusagen von knapp zwei Mrd. bzw. 1,5 Mrd. DM in Anspruch nehmen können. Demgegenüber liegt Malaysia, das nach Singapur wirtschaftlich erfolgreichste ASEAN-Land, mit knapp einer halben Mrd. DM weit zurück. Singapur hat nur in ferner Vergangenheit relativ geringe Beiträge erhalten.

Dieses insgesamt keineswegs zu vernachlässigende Aufkommen an Zusagen in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) mit den ASEAN-Staaten ist jedoch – wie bereits erwähnt – Teil der Vergangenheit. Das zeigen die größtenteils erheblich niedrigeren und zudem sinkenden Zahlen für die Zeit seit 1990 in Tabelle 2.

Vergleicht man die deutsche ASEAN-EZ mit der anderer Geber, so fällt vor allem auf, daß das Verteilungsmuster weitgehend dem der Europäischen Union insgesamt (Europäische Kommission plus Mitgliedstaaten) entspricht. Im Zeitraum 1976–1991 flossen europäische Hilfebeiträge im Wert von knapp sieben Mrd. US-Dollar in die ASEAN, davon knapp 4,4 Mrd. nach Indonesien. Im Gegensatz dazu wurden für Südasiens knapp 18 Mrd. US-Dollar bereitgestellt, davon allein für Indien knapp 8,5 Mrd.² Selbst die entwicklungspolitische Zusammenarbeit der Vereinigten Staaten mit Asien weist ein ähnliches Verteilungsschema auf, wenngleich von den absoluten Größenordnungen her auf deutlich niedrigerem Niveau. So wurden insgesamt 3,8 Mrd. US-Dollar in die ASEAN transferiert, wobei abweichend vom europäischen Verteilungsschlüssel die Philippinen mit 2,2 Mrd. der größte Empfänger vor Indonesien (1,2 Mrd.) waren. Auf Südasiens entfielen insgesamt knapp 6,7 Mrd. US-Dollar an amerikanischer ODA. Aufgrund der globalpolitischen Distanz der USA zu Indien waren Bangladesch und Pakistan mit gut zwei Mrd. US-Dollar die Hauptempfänger.

1 Zur 1967 gegründeten Association of South-East Asian Nations (ASEAN) gehören neben den genannten Ländern noch Brunei und Singapur.

2 Vgl. Towards A New Asia Strategy, Draft Communication, European Commission, 6. 7. 1994, S. 32.

Tabelle 1: Entwicklungspolitische Zusammenarbeit Bundesrepublik Deutschland–ASEAN-Staaten 1950–1993 (Transfers in Mio. DM)

Staaten	Finanzielle Zusammenarbeit	Technische Zusammenarbeit im engeren Sinn, d. h. staatlich-bilateral	Technische Zusammen- arbeit im erweiterten Sinn, private Träger und sonstige Zuwendungen	Gesamt
Indonesien	3 507	708	1 020	5 235
Malaysia	67	192	173	432
Philippinen	666	318	506	1 490
Thailand	1 005	429	452	1 886
ASEAN	5 245	1 647	2 151	9 043

Quelle: Errechnet und zusammengestellt aus: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Referat 100, Länderkurzberichte Indonesien (Januar 1995), Malaysia (Mai 1994), Philippinen (November 1993) und Thailand (Januar 1994).

Tabelle 2: Entwicklungspolitische Zusammenarbeit Bundesrepublik Deutschland–ASEAN-Staaten 1990–1993 (Transfers in Mio. DM)

	1990	1991	1992	1993
Indonesien	200	376	204	267
Malaysia	26	19	21	12
Philippinen	122	108	99	10
Thailand	96	51	46	3
ASEAN	444	554	370	292

Quelle: Errechnet und zusammengestellt aus: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Referat 100, Länderkurzberichte.

Beachtenswert erscheint, daß die japanischen ODA-Mittel für Asien eine von Europa und den USA deutlich abweichende Schwerpunktsetzung aufweisen. Darüber hinaus ist die japanische ODA mit gut 35 Mrd. US-Dollar annähernd so hoch gewesen, wie die Europas und Amerikas zusammen. Knapp die Hälfte aller japanisch-asiatischen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit (17,3 Mrd. US-Dollar) erfolgte mit den Staaten der ASEAN, wobei auf Indonesien allein 7,3 Mrd. entfielen. Nach Südasien wurden etwa 9,7 Mrd. US-Dollar transferiert, davon 2,4 Mrd. nach Indien³.

Ein Blick auf diese unterschiedlichen Verteilungsmuster der europäischen und amerikanischen ODA für Asien einerseits sowie der japanischen andererseits legt die Vermutung nahe, daß im

Falle des Westens weltpolitische, teilweise sogar bündnispolitische Beweggründe nicht ohne Einfluß auf die jeweiligen Gewichte in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit geblieben sind. In der japanischen ODA-Verteilung spiegeln sich hingegen deutlich wirtschaftliche Motive wider. Dies gilt um so mehr, als Japan im Vergleich zum Westen eine erheblich stärkere Lieferbindung seiner Mittel praktiziert bzw. bis vor kurzem praktiziert hat.

II.

Keihen wir nach diesem kurzen internationalen Überblick zur deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit zurück. Zu erwähnen ist vor allem, daß die hohe Entwicklungsdynamik in Asien insgesamt und in der ASEAN-Region im besonderen eine kontinuierliche Überprüfung der „Asien-Konzeption“ der zuständigen deutschen Instanzen erfordert. Die Voraussetzungen, auf denen solche Konzeptionen basieren, ändern sich – verglichen mit denen in anderen Drittweltregionen – erstaunlich schnell. Die Faustregel lautet: Alle drei bis vier Jahre müssen die grundlegenden Prämissen des eigenen entwicklungspolitischen Handelns neu formuliert werden. Die realen Veränderungen in Asien erzwingen diesen Rhythmus. Ferner muß unbedingt beachtet werden, daß es – so das jüngste Asien-Konzept des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – „eine generelle entwicklungspolitische Konzeption für Asien, die gleichermaßen auf Bangladesch wie auch auf Südkorea anzuwenden

³ Vgl. ebd.

wäre, sicherlich nicht geben kann⁴. Es muß für die „konkrete Politikgestaltung“ darum gehen, anhand von Orientierungslinien „das notwendige Mittelstück zwischen den länderspezifischen Politikpapieren und der generellen entwicklungspolitischen Konzeption zu schaffen“.

Kennzeichnend für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit den ASEAN-Ländern ist eine weit überdurchschnittliche „enge Verzahnung von Finanzieller Zusammenarbeit (FZ) und Technischer Zusammenarbeit (TZ)“, wodurch im allgemeinen eine höhere Wirksamkeit des Mitteleinsatzes erzielt wird. Das ist im Falle der ASEAN-Länder deswegen von besonderer Bedeutung, weil sie – mit Ausnahme der Philippinen – in die Ländergruppe der sogenannten „dynamischen Länder“ eingereiht werden, denen die sogenannten „weniger dynamischen Länder“ in Südasiens gegenübergestellt werden. Die „dynamischen Länder“ verfügen zumeist über die besseren Voraussetzungen, um die „Kombinationseffekte“ von FZ und TZ konstruktiv zu nutzen.

Die Klassifizierung in „dynamische“ und „weniger dynamische“ Länder hat sich vor allem unter praktisch-politischen Gesichtspunkten als sinnvoll erwiesen. Warum das so ist, soll eine geraffte Darstellung der besonderen Problematik verdeutlichen, der sich die heutigen Entwicklungsländer in ihren Bemühungen um ein nationales „take-off“ ausgesetzt sehen. Sechs wesentliche Gründe lassen sich zur Kennzeichnung der erheblich verstärkten Entwicklungszwänge anführen:

Erstens geht es um die demographische Problematik. Im Gegensatz zu den westlichen Ländern, in denen sich Bevölkerungswachstum und industrielle Entwicklung mehr oder weniger parallel vollzogen, weisen die heutigen Entwicklungsländer ausnahmslos ein „vorgezogenes“ Bevölkerungswachstum auf. Anders gesagt: Die wirtschaftliche Entwicklung ist „nachholender Natur“. Sie steht unter dem ständigen Diktat, die wirtschaftliche Wachstumsrate über die Rate des Bevölkerungswachstums anzuheben.

Aus der demographischen Problematik ergibt sich, *zweitens*, naturgemäß eine entsprechend hohe beschäftigungspolitische Problematik. Um die mit dem Beschäftigungsdruck im direkten oder indirekten Zusammenhang stehenden Negativerscheinungen (unkontrollierte Binnenwanderungen, Pseudourbanisierung usw.) abzubauen, benötigen die heutigen Entwicklungsländer ein langfristiges jährliches Mindestwachstum von mehr als fünf

Prozent. Zum einen muß ein Bevölkerungswachstum von zwei bis drei Prozent neutralisiert werden, und zum anderen müssen weltwirtschaftliche Produktivitätsfortschritte nachvollzogen werden. Erst oberhalb eines gesamtwirtschaftlichen Wachstums von fünf Prozent entstehen demgemäß zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten.

Drittens kann der jeweilige nationale Agrarsektor – anders als in früheren Zeiten im Westen und in Japan – aufgrund der großen versorgungspolitischen Aufgaben kaum als Kapitalgeber für die Entwicklung der Industrie- und Infrastruktur herangezogen werden. In vielen Fällen ist er nicht einmal zur Grundbedarfsdeckung fähig.

Viertens machen Bevölkerungswachstum und Beschäftigungsdruck in den heutigen Entwicklungsländern ungleich höhere Investitionsanstrengungen als in den westlichen Ländern früherer Zeit erforderlich. Es kommt somit zu einem wesentlich kritischeren Spannungsverhältnis zwischen Ersparnis/Investitionen (Zukunftsorientierung) und Verbrauch (Gegenwartsorientierung). Abschöpfung und Verwendung des den Konsum übersteigenden Teils des Volkseinkommens setzen eine ausgesprochen hohe politische Steuerungsfähigkeit voraus, über die zahlreiche Entwicklungsländer – Stichwort: „soft state“ – nicht verfügen.

Fünftens müssen angesichts der zunehmenden weltweiten Umweltbelastungen produktionsorientierte Investitionen immer mehr von „Ergänzungsinvestitionen“ begleitet werden, die der Ressourcen- und Umweltschonung dienen. Dieser Zwang zu „fortdauernder Entwicklung“ (sustainable development) bringt zusätzliche Belastungen mit sich, die den westlichen Ländern in früheren Entwicklungsphasen nicht bekannt waren.

Sechstens läßt sich aufgrund all dieser Belastungen und Zwänge registrieren, daß die heutigen Entwicklungsländer – von seltenen Ausnahmen abgesehen – ohne erhebliche Beiträge der Industrieländer (Ressourcentransfers) keine dauerhaften Entwicklungserfolge erzielen können. Der Zwang, solche Transferbeiträge aus dem Ausland zu akzeptieren bzw. zu suchen, führt häufig dazu, daß die Regierungen der betroffenen Länder einen Verlust an nationaler Gestaltungsmacht im wirtschaftlichen wie im politischen Bereich hinnehmen müssen, der in früheren Zeiten als Verlust eines Teils der nationalen Souveränität eingestuft worden wäre.

Die ASEAN-Länder haben in ihrer großen Mehrzahl während der letzten zwei Jahrzehnte nachgewiesen, daß sie auf diese entwicklungsländerspezifischen Herausforderungen verhältnismäßig

4 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, UAL 10, „Asien, Konzept II“, 15. 7. 1993; auch im folgenden wird hierauf Bezug genommen.

wirkungsvolle Antworten gefunden haben. Man darf zu Recht behaupten, daß es sich bei ihnen um Länder handelt, die sich tatsächlich „entwickeln“ und die nicht – wie die Mehrheit der Länder der Dritten Welt – nach wie vor nur „unterentwickelt“ sind. Die während der letzten Jahre von verschiedenen Abteilungen der OECD veröffentlichten Daten erbringen dafür den traurigen Beweis: Seit Beginn der achtziger Jahre wiesen die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten pro Kopf der Bevölkerung zwischen den verschiedenen großen Drittweltregionen extreme Unterschiede auf. In Subsahara-Afrika bestimmte ein Rückgang von 2,2 Prozent im Jahresdurchschnitt die kontinentale Wirtschaftslandschaft. In Lateinamerika wurde ein minimales Wachstum von 0,6 Prozent durchschnittlich verzeichnet. In Südostasien hingegen wurde die entwicklungsauslösende Mindestmarke von fünf Prozent überschritten.

Worin liegen die Ursachen dafür, daß so viele Entwicklungsländer über Jahrzehnte hinweg in wirtschaftlich-gesellschaftlicher Rückständigkeit „gefangen“ bleiben? Wieso ist es ihnen nicht möglich, die Ausweitung politischer und wirtschaftlicher Halbanarchie unter Kontrolle zu bringen? Auf diese Fragen gibt es offensichtlich keine klaren und wirklich überzeugenden Antworten. Aber eines scheint das positive Beispiel der ASEAN-Länder nahelegen: Die in der entwicklungspolitischen Diskussion des Westens so beliebten Eigenschuldzuweisungen sind nicht länger überzeugungskräftig. Verschiedene Generationen von Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlern sowie von Entwicklungspolitikern haben sich kontinuierlich darum bemüht, schlüssige theoretische Erklärungen zu finden, praktische Richtlinien zu formulieren und Aktionsprogramme zu entwerfen, mit deren Hilfe vernünftige Entwicklungslösungen durchgesetzt werden konnten. Um welche theoretisch-praktischen Modelle es auch ging, die ASEAN-Länder haben sie alle mehr oder weniger konstruktiv genutzt.

Das spricht gegen vieles, was im Westen allgemein – und in Deutschland im besonderen – über verfehlte entwicklungspolitische Leitlinien geschrieben worden ist. So haben die führenden Experten der zweiten internationalen Entwicklungsdekade den Wortführern der ersten Dekade wegen der praktischen Erfolgsmängel der westlichen ODA-Politik eine unzureichende theoretische Vorstellungskraft unterstellt und dementsprechend eine fehlgeleitete Beratungs- und Durchführungspolitik beklagt. Die Experten der dritten Dekade kämen zu einer ähnlichen, wenig schmeichelhaften Beurteilung mit Blick auf die zweite Dekade, und es besteht kaum Hoffnung, daß die zukünftigen Experten wohlwollender in

der Beurteilung der Beiträge ihrer Vorgänger sein werden. Tatsächlich jedoch zeigen die Erfolgsfälle der ASEAN-Länder, daß in den Empfängerländern entwicklungspolitischer Zusammenarbeit bestimmte Voraussetzungen gegeben sein müssen, wenn die Zusammenarbeit erfolgreich sein soll. In den ASEAN-Ländern sind diese Voraussetzungen, die die „Hilfe zur Selbsthilfe“ vom Etikett zur Tatsache machen, vorhanden.

Gegenwärtig und in Zukunft geht es vor allem um Zusammenarbeit beim Aufbau neuer Institutionen zur Erhöhung der Verwaltungskompetenz, um berufliche Aus- und Fortbildung sowie um den Aufbau und Ausbau der Infrastruktur. Diese Bereiche eignen sich besonders gut zur Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen, wodurch tendenziell eine größere Problemnähe erreicht werden kann. Eine detaillierte Darstellung erfolgt weiter unten. An dieser Stelle soll zuerst auf den Erfolgsbeitrag der Empfängerländer selbst verwiesen werden.

Bei einer genaueren Betrachtung der Entwicklungsszene in den einzelnen ASEAN-Ländern fällt auf, wie systematisch die Projekte der Entwicklungszusammenarbeit mit Industrieländern in die wirtschaftliche Gesamtentwicklung eingeordnet wurden. Vor allem geht es um die wirkungsvolle Abstimmung der ODA-Beiträge mit den beiden anderen großen Bereichen ausländischer Tätigkeit: ausländische Direktinvestitionen und kommerzielle Kreditaufnahme. Diese übergeordnete Dimension darf nicht übersehen werden, denn nur der politischen Koordination dieser verschiedenen Bereiche ist es zuzuschreiben, daß der ODA-Beitrag aller Geberländer zum Bruttoinlandsprodukt der einzelnen ASEAN-Länder von ursprünglich nahezu zehn Prozent auf ein bis zwei Prozent zurückgegangen ist. Für die ASEAN ist in der Entwicklungszusammenarbeit deshalb in Zukunft auch nicht so sehr die Frage nach 100 Mio. US-Dollar an Mittelhilfe mehr oder weniger von Bedeutung als vielmehr die Forderung nach ungehinderten Zugangsmöglichkeiten zum internationalen Handels-, Finanz- und Technologiesystem. Insbesondere geht es um die weitere Öffnung des europäischen Marktes für Exporterzeugnisse.

III.

Ein wesentlicher Erklärungsansatz – neben anderen – für die relativ große Fähigkeit der ASEAN-Länder, sich den entwicklungspolitischen Herausforderungen zu stellen, richtet sich auf die jeweiligen national-kulturellen Entwicklungs-

potentiale, die sich versuchsweise durch fünf soziokulturelle Grundmerkmale skizzieren lassen:

1. *Maß des politischen Institutionenaufbaus, d. h. Maß der politisch-staatlichen Gestaltungsfähigkeit; wie stark sind die Ansätze im modernen Sinn?*

Es ist unübersehbar, daß die ASEAN-Länder mehrheitlich über eine traditionelle politische Gestaltungsfähigkeit verfügen, die in weiten Bereichen mit der Definition des modernen Staates korrespondiert. Dies gilt nicht zuletzt für den wirtschaftlichen Bereich. Diese Länder haben trotz eines seit Jahrhunderten anhaltenden Bevölkerungswachstums langfristige Wachstums- und Entwicklungserfolge, schon vor der Berührung mit dem Westen, aufzuweisen. Das Eindringen westlicher Produktions- und Organisationsformen der Wirtschaft verursachte zwar einen „Abbruch“ der vorwestlichen Wirtschaftsentwicklung (arrested growth), aber die Tatsache der Existenz solcher vorwestlicher Institutionen erleichterte zumindest psychologisch den Entwicklungsneubeginn.

2. *Formation politischer Eliten, d. h., wieweit sind traditionelle Formen der Elitebildung mit den Anforderungen an moderne Entwicklungseliten vereinbar?*

Insbesondere geht es um die Fähigkeit, entwicklungsfördernde Politik zu formulieren. Traditionelle Elitebildungen, die zumindest teilweise auf dem Prinzip der Konkurrenz Auswahl beruhen, scheinen in dieser Hinsicht wesentlich wirkungsvoller als andere Formen der Elitebildung zu sein. Auch hier lassen sich empirische Nachweise für die ASEAN-Länder anführen.

3. *Die allgemeine Lernfähigkeit der Gesellschaft bzw. gesellschaftliche „Lernethik“*

In Gesellschaften mit traditionell relativ hoher Lernethik sind die Forderungen nach einem forcierten „human resources development“ offensichtlich schneller und reibungsloser zu verwirklichen als in anderen Gesellschaften. Auch hierin zeichnen sich die ASEAN-Länder aus.

4. *Arbeitsethik, d. h., wieweit wird Arbeit als „Wert an sich“ anerkannt bzw. wieweit gilt wirtschaftliche Tätigkeit als verdienstvoll?*

Die ASEAN-Staaten sind im internationalen Vergleich nur „weiche“ Statusgesellschaften gewesen, in denen soziale Mobilitätsbarrieren und effizienzwidrige Verhaltensnormen gedämpft waren, was die Entfaltung der für moderne Gesellschaften lebensnotwendigen sozialen Mobilität erheblich erleichterte.

5. Sparethik

Sie bezieht sich auf das Maß an Sparbereitschaft der Gesellschaft für zukünftige wirtschaftliche Tätigkeit und kann einen wichtigen Erklärungsbeitrag leisten, weshalb so große Unterschiede in der Investitionsfähigkeit zwischen einzelnen Gesellschaften existieren. Auch hier sind die ASEAN-Länder im oberen Feld aller Staaten der Dritten Welt zu finden.

Als kurzes Fazit aus der Aufreihung dieser Grundmerkmale läßt sich zusammenfassen: Ein Blick auf alle jene Länder in Asien, die sich als „weniger dynamisch“, d. h. relativ „entwicklungsresistent“ erwiesen haben, zeigt, daß die Kombination dieser fünf Grundmerkmale dort nur gering ausgeprägt ist. Im Falle der ASEAN-Länder sind die entsprechenden kombinierten Werte jedoch verhältnismäßig hoch.

IV.

Die Entwicklungszusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland mit den ASEAN-Ländern hat sich deshalb in weitgehender Übereinstimmung mit den zuständigen Regierungen auf wenige *Schwerpunkte* konzentrieren können. Ein *erster Schwerpunkt* liegt in der „Armutsbekämpfung“. Nimmt man den imposanten Armutsabbau in den ASEAN-Ländern als Indiz, so muß der Zusammenarbeit auf diesem Gebiet Anteil am Erfolg bescheinigt werden. Mit Ausnahme der Philippinen ist der Prozentsatz derjenigen, die offiziell als absolut arm eingestuft werden, in allen Ländern auf deutlich weniger als 20 Prozent gesunken. Vor 25 Jahren lagen die jeweiligen Anteile noch bei bis zu 60 Prozent. Paradefall für den Armutsabbau ist Indonesien. Dort lebten um 1970 von insgesamt 100 Mio. Bewohnern 60 Mio. unterhalb der absoluten Armutsgrenze. Heute beläuft sich die Gesamtbevölkerung auf 190 Mio., darunter 20 bis 25 Mio. absolut Arme. D. h., die indonesische Wirtschaft vermag heute viermal so vielen Menschen ein Auskommen oberhalb der absoluten Armutsgrenze zu gewährleisten wie noch vor 25 Jahren.

Die deutschen Zusagen zur Armutsbekämpfung in Indonesien und anderen ASEAN-Ländern erfolgten überwiegend unter „Abstimmung mit anderen Gebern, insbesondere den multilateralen Finanzinstitutionen“. Nur so war es angesichts der relativ kleinen deutschen Beiträge möglich, darauf hinzuwirken, der „Beteiligung benachteiligter Gruppen bei der Planung und Umsetzung der Strukturformen ein größeres Gewicht ... durch die Einbeziehung lokaler Nichtregierungsorganisationen, die

gerade in vielen asiatischen Ländern in einem breiten Spektrum arme Bevölkerungsschichten tatkräftig unterstützen“, zu verleihen. Zahlreiche Projekte trugen zur „Schaffung einer nachhaltig tragfähigen Agrarstruktur unter Berücksichtigung der armen ländlichen Bevölkerungsschichten“ bei. Ferner wirkte sich auch die Förderung beschäftigungsintensiver kleingewerblicher Tätigkeiten sowohl im städtischen wie im ländlichen Bereich signalgebend aus. Zudem ist Wichtiges auf dem Gebiet der „Grundbildung“ geleistet worden, wobei sich die Programme im Normalfall auf die Anschubfinanzierung beschränken, während die laufenden Kosten durch die Eigenanstrengungen der Partner gesichert werden müssen.

Zweiter Schwerpunkt der Entwicklungszusammenarbeit ist die sogenannte „Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit“. Vor allem geht es hier um die Förderung privatwirtschaftlicher Entwicklungstendenzen durch Finanzierungsbeiträge zur „Verwirklichung marktfreundlicher Rahmenbedingungen, die Reform des Finanzwesens, privatwirtschaftliche Zusammenarbeit, die Unterstützung beim Aufbau leistungsfähiger Klein- und Mittelindustrien wie auch ihrer Institutionen und die berufliche Aus- und Fortbildung“. Angesichts der Weite dieses Schwerpunktbereiches liegt der Beitrag der deutschen Seite – neben der Zuweisung der Finanzmittel – besonders in qualifizierten „Engpaßanalysen“, die eine notwendige Konzentration der Mittel erlauben. Ein besonderer Förderungsschwerpunkt ist in diesem Zusammenhang die „Vermittlung modernen technologischen und organisatorischen Wissens“ sowie die „Unterstützung bei der Förderung verarbeiteter Exporte“. Ferner engagiert sich die deutsche Seite mit Aufbaubeiträgen für die Bereiche „des Meßwesens, der Normung, Prüfung und Qualitätskontrolle (MNPO)“.

Ein dritter Schwerpunkt ergibt sich aus Projekten der Familienplanung im Rahmen der Gesundheitspolitik. Im Gegensatz zu anderen Drittweltregionen hat sich das Bevölkerungswachstum in den ASEAN-Ländern während der letzten 15 Jahre deutlich verlangsamt, wobei die Erfolge auf den Philippinen relativ am geringsten sind. Im Gegensatz dazu ist ein Land wie Indonesien in der Zwischenzeit von der Weltgesundheitsbehörde zu einem Modellfall erklärt worden, von dem andere Entwicklungsländer lernen sollten.

Ein vierter Schwerpunkt ist – nicht zuletzt aufgrund nachdrücklicher Verhandlungsforderungen der deutschen Seite – die umweltpolitische Kooperation. Vor allem mit Indonesien, dem größten Empfänger deutscher Hilfe, ist es zu Vereinbarungen über die Zusammenarbeit auf diesem Feld gekom-

men. Dennoch läßt sich nicht leugnen, daß hier die Erfolge bisher eher begrenzt sind. Einzelne Beobachter haben polemisch angemerkt, mit deutscher Hilfe würden diejenigen Waldflächen teilweise aufgeforstet, die die Japaner im Jahr zuvor abholzen ließen. Trotzdem zeigen die Programme zum Aufbau und zur Funktionsfähigkeit von Umweltämtern und anderen wichtigen Institutionen erste Wirkung. So hat z.B. Indonesien allein im Jahr 1994 zum systematischen Aufbau der umweltbezogenen Kontrolleinrichtungen Meß- und Kontrolltechnologie im Wert von rd. 400 Mio. US-Dollar importiert.

Den fünften Schwerpunkt deutscher Entwicklungszusammenarbeit bildet die sogenannte „wirtschafts- und sozialpolitische Beratung und Fortbildung“. Die ASEAN-Länder haben den erheblichen Beratungs- und Fortbildungsbedarf in allen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Bereichen grundsätzlich anerkannt. Vor allem sind sie an Beiträgen zur Verbesserung der Ordnungs- und Rahmenbedingungen ihrer Volkswirtschaften interessiert, so z.B. im „Haushaltsrecht, Wettbewerbsrecht, Eigentumsordnung, Steuersystem und -verwaltung, Finanzsystem“.

V.

Die länderspezifischen Vorarbeiten, Verhandlungen und Durchführungsmaßnahmen von Projekten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit erfolgen im Falle der ASEAN-Länder – wie auch bei anderen Ländern – auf der Basis langfristig erstellter, länderspezifischer „soziokultureller Kurzanalysen“ sowie ständig überarbeiteter „Länderkonzepte zur Entwicklungspolitik“. Diese Arbeitsunterlagen ermöglichen eine weitgehend wirklichkeitsnahe Beurteilung der jeweiligen „politischen Reife“ der Empfängerländer sowie der nationalen Entwicklungsengpässe und -probleme. Ferner werden in ihnen die Schwerpunkte der zukünftigen Zusammenarbeit aufgelistet und die Vorstellungen der ASEAN-Regierungen den deutschen Vorstellungen zum Vergleich gegenübergestellt. Nicht zuletzt werden in Kurzform „Bewertungen der bisherigen und allgemeinen Ausrichtung der künftigen Zusammenarbeit“ wiedergegeben. Für die ASEAN-Länder wird überwiegend konstatiert, daß die Entwicklungszusammenarbeit „durch eine bemerkenswerte Entwicklungsorientierung“ der nationalen Entscheidungsträger erleichtert werde. Dies ermögliche häufig eine effizienzfördernde „Verzahnung“ von Finanzieller und Technischer Zusammenarbeit im Sinne gegenseitiger Ergänzung bei Einzelprojekten und -programmen.

In *Indonesien* liegen die Schwerpunkte in der finanziellen Zusammenarbeit vor allem bei Projekten der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur. Dieser Bereich wird jedoch in Zukunft teilweise an Bedeutung verlieren, da aufgrund der neuen „OECD-Konsensus-Richtlinien“ vom Februar 1992 materielle Infrastrukturprojekte nur noch in wenigen Ausnahmefällen gefördert werden können, weil die Richtlinien den Wegfall von Mischfinanzierungsmöglichkeiten vorsehen. Demgegenüber hat während der letzten Jahre der Ausbau der Trinkwasserversorgung an Gewicht gewonnen. Insgesamt wurden bzw. werden zehn Projekte für rd. eine Million Menschen gefördert. Im Bereich der Technischen Zusammenarbeit im erweiterten Sinn fließt der Großteil der Mittel in Landwirtschaftsprojekte und die ländliche Entwicklung im allgemeinen. Ferner wird auch die gewerbliche Entwicklung sowie der Ausbau der staatlichen Steuer- und Wirtschaftsverwaltung gefördert. Bedeutsam ist aus deutscher Sicht auch die „Zusammenarbeit im Forstbereich“. Im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit im erweiterten Sinn ist auch die Arbeit der Nichtregierungsorganisationen und der verschiedenen Stiftungen der politischen Parteien zu erwähnen. Ferner hat sich die Deutsche Entwicklungsgesellschaft (DEG), das deutsche Pendant zu den Entwicklungsbanken anderer Industrieländer, in Indonesien in insgesamt zehn Unternehmen mit einem Investitionsbestand von knapp 100 Mio. DM engagiert.

Die Schwerpunkte der Entwicklungszusammenarbeit mit den *Philippinen* liegen im Bereich der FZ in der Energieerzeugung und -verteilung sowie im Verkehr und städtischen Siedlungsprogramm. Im Bereich der TZ im engeren Sinne sind Projekte des Landwirtschafts- und Forstsektors führend sowie Maßnahmen zur ländlichen Regionalentwicklung. In jüngster Zeit wurde und auch zukünftig wird ein verstärktes Augenmerk auf die Förderung von industriell-gewerblichen Projekten gelegt sowie auf Projekte praxisnaher Ausbildung.

Im Falle *Thailands* erstreckte sich die Entwicklungszusammenarbeit bis in die achtziger Jahre auf zahlreiche unterschiedliche Bereiche. Aufgrund der beschleunigten wirtschaftlichen Entwicklung des Landes ist es in jüngster Zeit jedoch zu einer von beiden Seiten akzeptierten Konzentration des nur noch geringfügigen Hilfevolumens auf „gezielte Armutsbekämpfung vor allem im ländlichen Bereich“ sowie zur Förderung von Umwelt- und Ressourcenschutzmaßnahmen und Berufsbildungsprogramme der Klein- und Mittelindustrie gekommen. Diese Konzentration auf Projekte der TZ erschien um so dringlicher, als Thailand seit 1991 aufgrund seines fortgeschrittenen Entwicklungsstandes keine Neuzugänge im Rahmen der FZ mehr erhalten hat.

Die Entwicklungszusammenarbeit mit *Malaysia* ist bereits seit 1972 auf TZ-Projekte beschränkt, da das Land seither als „Schwellenland“ eingestuft wird und deshalb aus dem Rahmen der FZ herausgefallen ist. Aber selbst im Rahmen der TZ sind die Zusagen nur noch unbedeutend, wie aus Tabelle 2 hervorgeht. Sie konzentrieren sich auf die Förderung von Projekten „angepaßter Waldbewirtschaftung“ und „beruflicher Bildung“. Einen nicht unerheblichen Teil der Förderungsmaßnahmen führen die Stiftungen der verschiedenen deutschen Parteien durch.

VI.

Im Rahmen einer Schlußbetrachtung der Entwicklungszusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland mit den verschiedenen ASEAN-Staaten läßt sich ein insgesamt positives Fazit ziehen. Die ASEAN gehört neben der nordostasiatischen Region zu den wenigen Gebieten der nichtwestlichen Welt, in denen die Entwicklungszusammenarbeit allgemein und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit im besonderen auf Seiten der Empfängerländer politisch-wirtschaftliche Voraussetzungen gefunden hat, die das entwicklungspolitische Ideal „Hilfe zur Selbsthilfe“ zur Entwicklungsrealität werden ließen. In den Fällen Malaysia und Thailand ist die Entwicklungszusammenarbeit so erfolgreich gewesen, daß sie sich „selbst überflüssig“ gemacht hat. Auch in Indonesien und auf den Philippinen konnte aufgrund der positiven Gesamtentwicklung während der letzten Jahre eine wachsende Konzentration der deutschen Zusagen auf wenige Schwerpunktbereiche erfolgen.

Es bleibt also nur noch die Frage nach den politischen Grundsatzkonditionen, an die nach dem Willen der Bundesregierung die Zusagen der Entwicklungszusammenarbeit soweit wie möglich gebunden sein sollen; sie lauten: keine militärische „Überrüstung“ und keine Verschlechterung der Menschenrechtssituation. Hinsichtlich des „militärischen Profils“ der ASEAN-Staaten kann mit einer gewissen Befriedigung festgestellt werden, daß alle ASEAN-Regierungen das Prinzip der umfassenden wirtschaftsgebundenen Sicherheit anerkannt haben und den Einsatz knapper Mittel für die militärische Verteidigung unter strikter Kontrolle halten. Auch die Berichte zur Lage der Menschenrechte in den ASEAN-Ländern haben sich – mit Ausnahme Indonesiens – während der letzten Jahre zum besseren gewendet.

Jürgen Rüländ: Die Gemeinschaft Südostasiatischer Staaten (ASEAN): Vom Antikommunismus zum regionalen Ordnungsfaktor

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13-14/95, S. 3-12

Die Gemeinschaft Südostasiatischer Staaten gilt gemeinhin als Paradebeispiel erfolgreicher Süd-Süd-Kooperation. Der ASEAN gehören Brunei, Indonesien, Malaysia, die Philippinen, Singapur und Thailand an. Vietnam wird 1995 als siebtes Mitglied hinzukommen. Mit den Veränderungen des internationalen Systems seit dem Ende des Ost-West-Konflikts sieht sich die Gemeinschaft jedoch völlig neuen Herausforderungen gegenüber – im wirtschaftlichen, aber auch im sicherheitspolitischen Bereich. Mit dem vierten Gipfel der ASEAN, der im Januar 1992 in Singapur stattfand, läßt sich daher eine erhebliche Intensivierung der Zusammenarbeit ausmachen. Dazu gehören die Einrichtung einer ASEAN-Freihandelszone (AFTA), Versuche, mit dem ASEAN Regional Forum (ARF) ein multilaterales Sicherheitssystem zu starten, institutionelle Reformen sowie die Erweiterung der Gemeinschaft. Gleichwohl gibt es weiterhin schwerwiegende Hemmnisse, die der Zusammenarbeit im Wege stehen: ein nur rudimentär entwickeltes Gemeinschaftsbewußtsein, ungelöste territoriale Fragen und unterschiedliche Sicherheitsperzeptionen.

Barbara Dreis/Susanne Nicolette Strauß: Die Außenbeziehungen der ASEAN. Vom Juniorpartner zum einflußreichen pazifischen Akteur

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13-14/95, S. 13-19

Die ASEAN hat es wie keine andere Gruppe der Süd-Süd-Kooperation geschafft, vom Juniorpartner der Großmächte zu einem der wichtigsten Akteure im pazifischen Asien zu werden. Die Gruppe wirkt heute maßgeblich an der wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit der pazifischen Anrainerstaaten mit. Trotz vielfältiger Konflikte vor allem im Bereich des Handels und in der Frage von Demokratisierung und Menschenrechten wird die ASEAN für die Pazifikpolitik des Westens immer interessanter und ist in bestimmten Gebieten bereits unentbehrlich. Die Gruppe organisiert seit 1992 einen institutionalisierten Dialog über Sicherheit und Vertrauensbildung im Pazifik, der zwar die vielfältigen regionalen Konflikte nicht lösen kann, jedoch Spannungen und Unsicherheiten infolge des militärischen Rückzugs der USA abfedert. Die EU hat die Chance, über ihre Mitgliedschaft in diesen Dialogforen einen dauerhaften Kontakt zu den Pazifikanrainern aufzubauen und so am Informationsfluß dieses für Europa immer wichtiger werdenden Großraums weiterhin teilzuhaben.

Johann Vranić: Ausbau der regionalen Wirtschaftsbeziehungen in Ostasien

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13-14/95, S. 20-24

Gemessen am Wachstum, dem Pro-Kopf-Einkommen und der Verringerung der Armut hat die ostasiatische Wirtschaft in den letzten 30 Jahren bemerkenswerte Erfolge verbucht. Diese sind vor allem auf die wirtschaftlichen Leistungen folgender Länder zurückzuführen: Japan, die „vier Tiger“ (Hongkong, Südkorea, Singapur und Taiwan), die drei Schwellenländer Indonesien, Malaysia und Thailand und Newcomer VR China. In den achtziger und den frühen neunziger Jahren hat sich die dynamische Aufwärtsentwicklung Asiens – die von Japan aus auf die Nachbarländer übergriff – verstärkt. Die wirtschaftliche Kraft der gesamten asiatisch-pazifischen Region nahm zu, der Wohlstand erhöhte sich. Dies führte gleichzeitig zu einer intensiveren regionalen wirtschaftlichen Verflechtung. In Asien herrscht derzeit jene Aufbruchstimmung, die Europa und selbst Amerika offenbar verloren haben. Diese Entwicklung wird – sollte es in Zukunft keine politischen Einbrüche in der Region geben – Asien zu einer relativ eigenständigen regionalen Wirtschaftsmacht führen.

Rüdiger Machetzki: Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit Bundesrepublik Deutschland – ASEAN

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13-14/95, S. 25-31

Die verhältnismäßig positive Bilanz der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit den ASEAN-Ländern Indonesien, Malaysia, Philippinen und Thailand ist auf verschiedene Besonderheiten zurückzuführen. Zum einen kam es zu einer sinnvollen „Aufgabenteilung“ mit anderen Geberländern, zum anderen zu einer Konzentration der Mittel auf bestimmte Schwerpunktbereiche. Es herrscht kein „Gießkannenprinzip“ vor. Drittens wurde aufgrund der „politischen Reife“ der ASEAN-Regierungen – gemessen am internationalen Entwicklungsländerstandard – eine besonders enge Verzahnung von allgemeiner finanzieller und projektbezogener technischer Zusammenarbeit praktisch ermöglicht. Insgesamt beliefen sich die deutschen Hilfezusagen an ASEAN-Länder bis 1993 auf gut neun Milliarden DM. Seit Beginn der neunziger Jahre jedoch beschränkt sich die entwicklungspolitische Zusammenarbeit im wesentlichen auf Indonesien, das auch während der letzten Jahrzehnte mit insgesamt etwa fünf Milliarden Hilfezusagen das Hauptempfängerland war.