

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

64. Jahrgang · 40–41/2014 · 29. September 2014



Sicherheit in Südostasien

Felix Heiduk

Südostasien im Fokus der Weltpolitik

Christoph Hein

ASEAN, der übersehene Riese

Peter Kreuzer

Gefährliches Souveränitätsspiel im Südchinesischen Meer

Oliver Bräuner

Rüstungstransfers ins maritime Südostasien

Alfred Gerstl

Menschliche und staatliche Sicherheit

Nele Noesselt

Machtverschiebung in Richtung Asien?
China als globaler Investor

Claudia Derichs

Grundzüge der Geschichte Südasiens

Editorial

Im Oktober 2011 schrieb die US-amerikanische Außenministerin Hillary Clinton in einem programmatischen Artikel für die Zeitschrift „Foreign Policy“: „The future of politics will be decided in Asia (...) and the United States will be right at the center of the action.“ Spätestens mit dieser offiziellen Hinwendung der USA nach Asien und der Ausrufung eines „pazifischen Jahrhunderts“ rückte Südostasien verstärkt ins Blickfeld der Weltpolitik – droht hier doch ein langwieriger Konflikt zwischen den Großmächten USA und China um strategische Einflusszonen. In den wachsenden Militäretats der südostasiatischen Staaten finden die konkurrierenden Interessen bereits einen deutlichen Niederschlag: Im zurückliegenden Jahrzehnt stiegen die Rüstungsausgaben im maritimen Südostasien um 41 Prozent.

Südostasien indes als zusammenhängende Region zu beschreiben, ist kühn. Zwar lässt sie sich geografisch grob definieren – bestehend aus den Ländern östlich von Indien und südlich von China, die meisten davon Anrainer des Südchinesischen Meeres –, kulturell und politisch aber ist sie höchst uneinheitlich, was nicht zuletzt auch auf die koloniale Vergangenheit der meisten Länder zurückzuführen ist. Die Bandbreite der heute vertretenen politischen Systeme reicht von mehr oder weniger ausgebildeten Demokratien über autokratische Systeme bis zu Militärdiktaturen.

Es ist daher nicht verwunderlich, dass eines der Prinzipien des Verbandes Südostasiatischer Nationen (ASEAN) das der Nicht-einmischung in die inneren Angelegenheiten der anderen Staaten ist. Trotz der „Zahnlosigkeit“ des Verbandes – Sanktionen bei Menschenrechtsverletzungen von Mitgliedsländern sind kaum denkbar – stellt er ein wichtiges Forum dar, das zur Verständigung und somit zur Sicherheit in der Region beiträgt. Als wichtige Exporteure von Rüstungsgütern tragen auch Deutschland und die Europäische Union Verantwortung dafür, nicht nur die Militarisierung der Region voranzutreiben, sondern sich auch für ihre Stabilität einzusetzen.

Johannes Piepenbrink

Felix Heiduk

Südostasien im Fokus der Weltpolitik

In Südostasien leben über 600 Millionen Menschen, Hunderte unterschiedliche Ethnien und Kulturen sowie Angehörige aller Weltreligionen. Die

Felix Heiduk

Dr. phil., geb. 1976; Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe Asien der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Ludwigkirchplatz 3–4, 10719 Berlin. felix.heiduk@swp-berlin.org

Region ist zudem eine der wirtschaftlich am stärksten wachsenden der Welt, zusammen kommt sie auf ein Brutto sozialprodukt von 2,5 Billionen US-Dollar – über eine halbe

Trillion mehr als Indien – und verfügt über mehr ausländische Direktinvestitionen als China. Europa ist hierbei der größte Investor. Ein Viertel des Welthandels wird über wichtige Schifffahrtsrouten abgewickelt, die durch Südostasien verlaufen. Es verwundert daher nicht, dass sich die Region im Blickfeld der Weltpolitik befindet. Dies ist keineswegs neu: Seit Jahrhunderten schon treiben Chinesen, Inder, Portugiesen, Holländer, Franzosen, Spanier, Briten und Amerikaner intensiven Handel mit den südostasiatischen Ländern.¹ Der externe Einfluss nahm durch die Kolonialisierung der Region, mit Ausnahme des heutigen Thailands, im 18. und 19. Jahrhundert weiter zu.² Und im Kalten Krieg war Südostasien Schauplatz der Supermächtekonfrontation zwischen den USA und der Sowjetunion.³

Nach 1989 wurde die Wahrnehmung der Region zunehmend von ihrer rasanten wirtschaftlichen Entwicklung geprägt. Im 21. Jahrhundert verdeutlichten jedoch Asienkrise (Finanz-, Währungs- und Wirtschaftskrise 1997/1998), Terrorismus, Bürgerkriege und territoriale Konflikte im Südchinesischen Meer ihre Fragilität. Da eine umfassende Abhandlung aller zentralen politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen Südostasiens in einem Artikel kaum zu leisten ist, beschränke ich mich auf eine Skizzierung der aktuell im Blickfeld der Weltöffentlichkeit stehenden sicherheitspolitischen Problemstellungen. Ich versuche hierbei Antworten auf eine Reihe von Fra-

gen zu geben: Was sind die aktuellen, zentralen Konfliktgegenstände in Südostasien? Wer sind die wesentlichen Akteure, und was sind ihre Interessen? Wo verlaufen die dominanten Konfliktlinien in der Region? Die Beschäftigung mit diesen Fragen erfordert an vielen Stellen eine gewisse Simplifizierung; wenn im Folgenden von den USA, China oder den Philippinen die Rede ist, dann suggeriert dies eine Kohärenz, die so in ihrer Trennschärfe in der Realität fast nie auftritt. Politische Entscheidungsprozesse verlaufen in Staaten entlang von einer Vielzahl politischer Institutionen mit unterschiedlichen Wahrnehmungen und Interessen. Den hier thematisierten politischen Entscheidungen ging somit stets ein vielschichtiger Aushandlungsprozess in innenpolitischen wie außenpolitischen institutionellen Komplexen voraus.

Gewachsene Rolle Chinas

Der Aufstieg Chinas und, damit verbunden, seine veränderte Rolle in Südostasien dominieren seit einiger Zeit die Debatten um die Zukunft der Region. Das in weiten Teilen Südostasiens historisch bedingte Misstrauen gegenüber China aufgrund der imperialen Einflüsse des Kaiserreichs, andauernder Territorialansprüche im Südchinesischen Meer und der Unterstützung kommunistischer Aufstände während des Kalten Krieges machte zu Beginn des 21. Jahrhunderts einem neuen Image Chinas als attraktivem Partner Platz. Durch sein Wirtschaftswachstum und seine geografische Nähe zur Region hat China seit einigen Jahren die USA als größten externen Handelspartner überholt. 2002 schloss es ein Freihandelsabkommen mit den zehn Staaten der ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) ab.⁴ Neben seiner

¹ Vgl. Anthony Reid, *Southeast Asia in the Age of Commerce, 1450–1680: The Lands Below the Winds*, New Haven 1988.

² Vgl. Robert E. Elson, *Southeast Asia and the Colonial Experience*, in: Mark Beeson (Hrsg.), *Contemporary Southeast Asia*, Basingstoke 2008², S. 17–28.

³ Vgl. Odd Arne Westad, *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times*, Cambridge 2005.

⁴ Vgl. Bridget Welsh, *Divided or Together? Southeast Asia in 2012*, in: Daljit Singh (Hrsg.), *Southeast Asian Affairs 2013*, Singapur 2013, S. 3–16. Die zehn ASEAN-Staaten sind Brunei Darussalam, Indonesien, Kambodscha, Laos, Malaysia, Myanmar (Burma), Philippinen, Singapur, Thailand und Vietnam.

primär ökonomischen „Charme Offensive“^f zeigte Peking darüber hinaus Bereitschaft, sich in die bestehenden multilateralen Sicherheitsinstitutionen der Region zu integrieren. Beispielsweise unterzeichnete China 2002 die „Declaration on the Conduct of the Parties in the South China Sea“, die den Grundstein für eine Beilegung der konkurrierenden Gebietsansprüche im Südchinesischen Meer legen sollte.^f

Ab 2009 geriet die chinesische Charme-Offensive jedoch ins Stocken, als Peking begann, sein zunehmendes wirtschaftliches Gewicht auch auf politischer Ebene einzusetzen. Entlang der auf historischen chinesischen Karten und Dokumenten basierenden „Zehn-Punkte-Linie“ (eine Fortschreibung der „Neun-Striche-Linie“, siehe Karte auf Seite 16) beansprucht China fast das gesamte Südchinesische Meer. Dem stehen konkurrierende Ansprüche von vier südostasiatischen Staaten (Vietnam, Philippinen, Malaysia, Brunei) und Taiwan gegenüber. Konfliktgegenstände sind hierbei vor allem die Paracel- und Spratley-Inseln. Die Auseinandersetzungen um die zumeist unbewohnten Atolle haben zuletzt deutlich an Schärfe gewonnen: Peking errichtete eine eigene Präfektur (Shansha) für die beanspruchten Gebiete, rüstete seine Marine massiv auf, hielt Flottenmanöver in den umstrittenen Gebieten ab und ließ durch seine Küstenwache vietnamesische und philippinische Fischerboote aufbringen.^g Vietnam und die Philippinen reagierten mit einer Verschärfung der Rhetorik, Verhaftungen chinesischer Fischer und der Aufrüstung ihrer Seestreitkräfte. Mehrfach kam es bereits zu Zusammenstößen auf See zwischen der chinesischen Küstenwache und philippinischen und vietnamesischen Marinebooten.^h

In dem Konflikt geht es um mehr als eine Reihe größtenteils unbewohnter Inseln und Riffe. Asiens rascher ökonomischer Aufstieg wird begleitet von einem steigenden Rohstoffbedarf. Unter den Ozeanböden werden große Öl- und Gasvorkommen vermutet, zudem sind die Gewässer sehr fischreich. Der Besitz der entsprechenden Inseln garantiert daher in der Wahrnehmung der Konfliktparteien den direkten Zugriff auf diese Ressourcen.ⁱ Der ansteigende Nationalismus in der Region ist bei der Betrachtung der Territorialkonflikte im Südchinesischen Meer ebenfalls zu berücksichtigen. Durch die gezielte Instrumentalisierung nationalistischer Diskurse als politisches Legitimationsinstrument stehen die Regierungen in Peking, Manila und Hanoi unter wachsendem innenpolitischem Druck, nach außen Stärke zu demonstrieren.^j So kam es beispielsweise in der Folge des Eindringens einer chinesischen Ölbohrplattform in von Hanoi beanspruchte Gewässer zu massiven antichinesischen Demonstrationen und Ausschreitungen in Vietnam. Die Demonstranten forderten eine härtere Gangart der Regierung gegenüber China und attackierten vermeintlich chinesische Fabriken und Läden.^k

Die exakten Gründe für die zunehmend aggressive chinesische Außenpolitik in Südostasien sind bislang unklar. Von Beobachtern werden abwechselnd der wachsende Hunger nach natürlichen Ressourcen, die Instrumentalisierung eines chinesischen Nationalismus für den Machterhalt der Kommunistischen Partei, ein Machtzuwachs des Militärs innerhalb der chinesischen Führung und das Ausnutzen der durch die Kriege im Irak und Afghanistan geschwächten USA als mögliche Erklärungsfaktoren ins Feld geführt. Gesichert erscheint in jedem Fall die Beobachtung, dass diese Politik in China selbst nicht

^f Joshua Kurlantzick, *Charm Offensive: How China's Soft Power Is Transforming the World*, New Haven 2007.

^g Vgl. ASEAN, *Declaration on the Conduct of the Parties in the South China Sea*, Phnom Penh, 4.11.2002.

^h Michael Paul, *Die Flottenrüstung der Volksrepublik China – Maritime Aspekte sino-amerikanischer Rivalität*, SWP-Studie 15/2013.

ⁱ Vgl. Steffen Richter, *China demonstriert seine Macht mit einem Fischerdorf*, 24.7.2012, www.zeit.de/politik/ausland/2012-07/china-paracel-spratley (2.9.2014). Siehe hierzu auch den Beitrag von Peter Kreuzer in dieser Ausgabe (*Ann. d. Red.*).

^j Vgl. Alice D. Ba, *Staking Claims and Making Waves in the South China Sea: How Troubled Are the Waters?*, in: *Contemporary Southeast Asia*, 33 (2011) 3, S. 269–291; Gerhard Will, *Tough Crossing: Europa und die Konflikte in der Südchinesischen See*, SWP-Studie 10/2014.

^k Vgl. Michael Yahuda, *China's New Assertiveness in the South China Sea*, in: *Journal of Contemporary China*, 22 (2013) 81, S. 446–459.

^l Vgl. Ralph Jennings, *As Maritime Disputes Simmer, Vietnam Counts Cost of Anti-China Riots*, 19.8.2014, www.csmonitor.com/World/Asia-Pacific/2014/0819/As-maritime-disputes-simmer-Vietnam-counts-cost-of-anti-China-riots (2.9.2014).

so sehr als aggressive Expansion, sondern als Konsolidierung berechtigter Machtansprüche betrachtet wird.¹² Aus dieser Wahrnehmung heraus ist es China, das über Jahrzehnte hinweg in punkto Gebietsansprüchen und Einflusszonen aufgrund der eigenen wirtschaftlichen und militärischen Schwäche ins Hintertreffen geraten war und nunmehr die rechtmäßigen Ansprüche geltend machen kann.¹³ Dazu passt, dass China Medienberichten zufolge derzeit die Errichtung einer Luftverteidigungszone (Air Defense Identification Zone, ADIZ) für das Südchinesische Meer plant.¹⁴ Demnach ist vorgesehen, dass alle in diese Zone eindringenden Flugzeuge dem chinesischen Verteidigungsministerium ihre Flugpläne und Nationalität mitteilen sowie Funkkontakt halten müssen. Allerdings ist Peking bislang darum bemüht, eine Eskalation in Richtung bewaffneter Auseinandersetzungen zu vermeiden. Mit wenigen Ausnahmen waren in die oben beschriebenen Vorfälle auf chinesischer Seite nur nichtmilitärische Akteure involviert – beispielsweise die Küstenwache.¹⁵

Neuausrichtung der US-Außenpolitik

In den vergangenen Jahren hat ein strategischer Wettlauf um Einflusszonen in Südostasien eingesetzt, in den nicht nur die Staaten der Region und China, sondern in zunehmendem Maße auch die USA involviert sind. Nach Jahren der nahezu ausschließlichen Fokussierung auf Irak und Afghanistan ist Südostasien im Kontext des unter Präsident Barack Obama ins Leben gerufenen „Pivot to Asia“ wieder verstärkt in den Fokus amerikanischer Außenpolitik geraten. Aus einem Selbstverständnis als „pazifische Macht“ heraus ist aus US-Sicht der asiatisch-pazifische Raum für die politischen und ökonomischen Entwicklungen der nächsten Jahre von zentraler Be-

deutung.¹⁶ Allerdings stellen die USA, anders als China, keine territorialen Ansprüche in der Region und haben auch bislang keinerlei Partei in den Territorialkonflikten ergriffen. Vielmehr ist es seit Jahren ein Teil der US-Strategie, eine direkte Involvierung in die territorialen Streitigkeiten zu vermeiden. Entsprechend haben die USA wiederholt erklärt, dass die von den Philippinen beanspruchten Inseln im Südchinesischen Meer nicht Teil des 1951 abgeschlossenen gegenseitigen Verteidigungsabkommens sind. Ob das Abkommen jedoch im Falle einer direkten Konfrontation zwischen chinesischer und philippinischer Marine auf hoher See greift, haben die USA bislang offen gelassen. Während sich die US-Position hinsichtlich der Territorialkonflikte auch im Rahmen des „Pivot to Asia“ nicht grundlegend verändert hat, hat eine Reihe von Zwischenfällen die Befürchtungen der USA hinsichtlich der Aufrüstung der chinesischen Flotte und ihrer zunehmenden Aggressivität genährt. So zwang beispielsweise eine chinesische Fregatte 2009 das US-Überwachungsschiff „Impeccable“ vor der Südküste Chinas zu einem Nothalt. Zum Ärger Pekings erklärte Washington daraufhin die „Navigationsfreiheit“ der im Pazifik stationierten 7. Flotte im Südchinesischen Meer zum nationalen Interesse.¹⁷ Wiederholt betonten seitdem US-Offizielle, etwa Verteidigungsminister Robert Gates, dass sich die USA jeglicher Einschränkung ihrer Navigationsfreiheit entgegenstellen würden.¹⁸

Die strategische Orientierung der USA auf Asien sieht auf dem Papier eine Reihe von Handlungsweisen vor: die Stärkung bestehender Allianzen, die Vertiefung der Beziehungen zu aufstrebenden Mächten (insbesondere China), den Ausbau des US-Handels und US-Investitionen, die Verbreiterung der

¹² Vgl. U.S. Department of Defense, Press Conference by General Dempsey, China's General Fang, Washington, DC, 15.5.2014.

¹³ Vgl. Sarah Raine, Beijing's South China Sea Debate, in: *Survival*, 53 (2011) 5, S. 69–88.

¹⁴ Vgl. Zachary Keck, China's Drafting a South China Sea ADIZ, 31.1.2014, <http://thediplomat.com/2014/01/chinas-drafting-a-south-china-sea-adiz/> (2.9.2014).

¹⁵ Vgl. Christian Le Mière, *Maritime Diplomacy in the 21st Century: Drivers and Challenges*, London 2014, S. 25.

¹⁶ Vgl. Remarks by President Obama at Young Southeast Asian Leaders Initiative Town Hall, Kuala Lumpur, 27.4.2014, www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/04/27/remarks-president-obama-young-southeast-asian-leaders-initiative-town-ha (2.9.2014).

¹⁷ Vgl. Hillary Clinton, America's Pacific Century, 11.10.2011, www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century (2.9.2014).

¹⁸ Vgl. Robert M. Gates, Strengthening Security Partnerships in the Asia-Pacific, The Shangri-La Dialogue, Singapur 5.6.2010, www.iiss.org/en/events/shangri-la-dialogue-2010-0a26/first-plenary-session-722b/dr-robert-m-gates-5086 (2.9.2014).

US-Militärpräsenz, die Stärkung multilateraler Institutionen zur Konfliktbeilegung und die Förderung von Menschenrechten und Demokratie. Bislang allerdings lag der Schwerpunkt des „Pivot to Asia“ auf der Vertiefung und der Modernisierung bestehender militärischer Allianzen mit Thailand und den Philippinen und damit eng verbunden auf dem Ausbau der US-Militärpräsenz in der Region. Beispielsweise stimmte das philippinische Parlament, das in den 1990er Jahren noch die Schließung der US-Militärbasen im Land veranlasst hatte, zu Beginn des Jahres 2014 einem neuen Sicherheitsabkommen (Enhanced Defense Cooperation Agreement) zu, welches den Zugang des US-Militärs zu Militärbasen, Häfen und Flughäfen ermöglicht.¹⁹

Neben der Vertiefung der militärischen Beziehungen mit den Philippinen kündigten die USA 2011 die Stationierung von 2500 Marines in Darwin an der Nordküste Australiens und von vier Kriegsschiffen in Singapur an. Zudem sollen bis 2020 60 Prozent der US-Marine permanent im Pazifik stationiert sein (derzeit sind es 50 Prozent). Weiterhin kommt aus US-Sicht der Erschließung neuer Partnerschaften wichtige strategische Bedeutung zu. Die Reise Präsident Obamas im November 2012 nach Thailand, Kambodscha und Myanmar wurde von Beobachtern als deutlicher Ausweis für die Bestrebungen gesehen, neue Partner in der Region zu erschließen. Auch mit Indonesien und Vietnam wurden in den vergangenen Jahren die bilateralen Beziehungen intensiviert. Andere angekündigte Aspekte des „Pivot to Asia“, zum Beispiel ein stärkeres Engagement in multilateralen Institutionen in der Region, sind aber bislang weitgehend ausgeblieben. Auch haben die finanziellen Engpässe im amerikanischen Staatshaushalt der strategischen Rückorientierung auf Südostasien relativ enge Grenzen gesetzt. So musste Obama aufgrund der Staatshaushaltskrise seine groß angekündigte Asienreise zum Forum der APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) 2013 in Indonesien absagen. Auch wies eine vielbeachtete Studie auf die Diskrepanz zwischen den ehrgeizigen strategischen Zielen des „Pi-

vot to Asia“ und den bislang tatsächlich dafür bereitgestellten geringen Ressourcen hin.²⁰

Auch wenn der „Pivot to Asia“ von offizieller Seite nie als Teil einer Strategie zur Eindämmung des wachsenden chinesischen Einflusses in Südostasien dargestellt wurde, so wird er als genau das in Peking wahrgenommen. Die Stationierung von US-Truppen auf den Philippinen und in Australien sowie die Pläne, weitere Partner in der Region zu gewinnen, werden als Einmischung einer externen Macht in regionale Angelegenheiten und als „Einkreisung“ Chinas abgelehnt. Insbesondere die Erklärung von *freedom of navigation* im Südchinesischen Meer zum nationalen Interesse der USA rief in Peking Verstimmungen hervor, wengleich der Forderung offiziell nie widersprochen wurde.

Gespaltene ASEAN

Das immer forschere Machtgebaren Chinas hat in vielen ASEAN-Staaten großes Misstrauen hervorgerufen. Daneben gibt es die Befürchtung, die zunehmende Rivalität zwischen den USA und China um Einflusszonen in Südostasien könnte die Region in zwei Lager spalten. Selbst eng mit den USA verbundene Staaten wie die Philippinen, die den „Pivot to Asia“ der USA dezidiert begrüßt haben, wollen einen Großmächtekonflikt in Südostasien unter allen Umständen vermeiden. Denn neben den katastrophalen sicherheitspolitischen Auswirkungen wären auch die ökonomischen Folgen für die Region fatal. Fast ein Drittel aller philippinischen Exporte geht mittlerweile nach China (nur 15 Prozent in die USA), und eine stetig wachsende Anzahl chinesischer Unternehmen investiert in die philippinische Wirtschaft. Um der Gefahr einer Spaltung der Region in eine US-amerikanische und eine chinesische Einflusszone zu entgehen, haben die ASEAN-Staaten versucht, Zusammenhalt zu demonstrieren und die USA und China in regionale Sicherheitsinstitutionen wie das ARF (ASEAN Regional Forum) und den EAS (East Asia Summit) einzubinden. Chinesischen Bemühungen, die Territorialkonflikte allein als bilaterale Angelegenheiten darzustellen, sollte

¹⁹ Vgl. Mark Landler, U.S. and Philippines Agree to a 10-Year Pact on the Use of Military Bases, 27.4.2014, www.nytimes.com/2014/04/28/world/asia/us-and-the-philippines-agree-to-a-10-year-military-pact.html (2.9.2014).

²⁰ Vgl. David J. Berteau et al., U.S. Force Posture Strategy in the Asia Pacific Region: An Independent Assessment, Washington, DC 2012.

so begegnet werden, zugleich sollten multilaterale Mechanismen zur Konfliktlösung zur Anwendung kommen. Sämtliche Versuche in diese Richtung blieben bislang jedoch ergebnislos. Dies ist zum einen dem Widerstand Chinas gegenüber „externen Einmischungen“ geschuldet, zum anderen dem geringen Institutionalisierungsgrad sowie der Uneinigkeit der ASEAN-Staaten selbst.

Die schwach ausgebildeten regionalen sicherheitspolitischen Institutionen wie das ARF und der EAS haben ihren Auftrag der Vertrauensbildung zwischen den ASEAN-Staaten sowie zwischen den USA und China bislang nicht über rechtlich unverbindliche Konsultationen hinaus erfüllen können. Der regionale Integrationsprozess ist durch die sehr stringenten Interpretationen nationaler Souveränität und des Prinzips der Nichteinmischung in die Angelegenheiten souveräner Staaten sowie konsensualer Entscheidungsfindung weitaus weniger institutionalisiert, als dies zum Beispiel in der Europäischen Union der Fall ist. Nach wie vor haben die entsprechenden Institutionen kein ausreichendes Mandat, regionale Konfliktlösung zu betreiben und werden daher häufig als *talk shops* kritisiert.^{F²¹}

Weiterhin sind trotz wiederholter Betonung der „ASEAN unity“ im Kontext der Konflikte im Südchinesischen Meer Risse innerhalb des Verbandes zutage getreten. Besonders deutlich wurde dies 2012, als es zum ersten Mal in der Geschichte der Organisation kein gemeinsames Kommuniqué nach dem gemeinsamen Gipfel in Phnom Penh verabschiedet werden konnte. Zu groß waren die unterschiedlichen Wahrnehmungen und Interessenlagen zwischen eng an China angebundene Staaten wie Kambodscha und Laos auf der einen Seite, und Staaten wie den Philippinen und Vietnam auf der anderen.

Die wachsende Verunsicherung in der Region selbst hat zudem dazu geführt, dass die Verteidigungsausgaben fast aller südostasiatischen Staaten in den vergangenen Jahren merklich angestiegen sind. Ein Beispiel hier-

^{F²¹} Vgl. Katja Weber, The ASEAN Regional Forum and the EU's Role in Promoting Security in the Asia-Pacific, in: Thomas Christiansen/Emil Kircher/Philomena B. Murray (Hrsg.), The Palgrave Handbook of EU-Asia Relations, Basingstoke 2013, S. 344–358.

für ist der Kauf von sechs russischen Jagd-U-Booten durch Vietnam 2009. Wenngleich Beobachter derzeit noch nicht von einem Rüstungswettlauf in Südostasien sprechen, so haben die gewachsenen Rüstungsausgaben insbesondere im Marinebereich das gegenseitige Misstrauen in der Region weiter verstärkt.^{F²²}

Bürgerkrieg, Vertreibung, Terror

Neben dem Konflikt im Südchinesischen Meer bestehen in einer Reihe südostasiatischer Länder zudem innerstaatliche Konflikte. In den Blickwinkel der Weltöffentlichkeit traten diesbezüglich zuletzt die bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen Buddhisten und Muslimen in Myanmar. Kämpfe zwischen von ethnischen Minderheiten wie den Kachin oder den Wa gebildeten Guerillagruppen und dem burmesischen Militär gibt es bereits seit Jahrzehnten, zuletzt ist es im an Bangladesch angrenzenden Bundesstaat Rakhine zu Unruhen gekommen. Der Großteil der dort lebenden Muslime gehört zur ethnischen Gruppe der Rohingas, die in Myanmar nicht als einheimische Bevölkerungsgruppe anerkannt werden, daher keine Staatsbürgerschaft erhalten und seit Jahrzehnten Opfer von Diskriminierung sind. Landkonflikte und eine hohe Armutsrate befeuern die entlang religiöser Zugehörigkeiten ausgetragenen Unruhen, die bislang mehr als tausend Menschen das Leben kosteten und zur Vertreibung von mehr als 100 000 Rohingas führten. Insbesondere durch die große Beachtung dieser Konflikte in den mehrheitlich muslimischen Staaten Indonesien und Malaysia sowie in den arabischen Staaten erfuhr die Unruhen eine rasche Internationalisierung. Die Organisation Islamischer Staaten entsandte einen Sondergesandten, und Saudi-Arabien versprach humanitäre Hilfe in Höhe von 50 Millionen US-Dollar. Auch eine Reihe westlicher Staaten versuchte Druck auf die Regierung Myanmars unter Präsident Thein Sein auszuüben.^{F²³} Trotz

^{F²²} Vgl. Geoffrey Till, Asia's Naval Expansion: An Arms Race in the Making?, International Institute for Strategic Studies London, Adelphi Papers 432/2012. Siehe hierzu auch den Beitrag von Oliver Bräuner in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

^{F²³} Vgl. Nehginpao Kipgen, Addressing the Rohingya Problem, in: Journal of Asian and African Studies, 49 (2013) 2, S. 234–247.

internationalen Druckes bleibt die Situation allerdings angespannt, da es seitens der Regierung bislang keine kohärente Konfliktlösungsstrategie gibt.²⁴

Bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen Muslimen und Buddhisten dauern auch im muslimischen Süden Thailands an. Mehrere Guerillagruppen fordern hier die Unabhängigkeit der von Muslimen malaiischer Abstammung bewohnten drei südlichsten Provinzen und haben seit 2004 mit einer Reihe von Anschlägen auf Militär- und Polizeiposten sowie auf buddhistische Mönche und Schulen von sich Reden gemacht.²⁵ Auslöser der Auseinandersetzungen waren die Zentralisierung politischer Macht unter der seit 2001 amtierenden Thaksin-Regierung in Bangkok und die damit einhergehende Marginalisierung lokaler politischer Institutionen und Eliten.²⁶ Der Konflikt wurde weiter angeheizt durch eine Reihe von Militäroperationen, die in Massakern von Guerillas und deren vermeintlichen Unterstützern durch Regierungstruppen endeten. Versuche der Konfliktbeilegung scheiterten bislang aber sowohl an der Fragmentierung der Rebellen sowie an der mit dem Militärputsch 2006 einsetzenden generellen politischen Instabilität im Land.

Auch in Indonesien fehlt für den Konflikt zwischen der Zentralregierung und der für die Unabhängigkeit Papuas kämpfenden OPM (Organisation Freies Papua) bislang eine kohärente Lösungsstrategie. Fehler der Regierung in Jakarta bei der Umsetzung der geltenden Autonomieregelungen sowie eine gleichzeitige Militarisierung Papuas haben die Spannungen in den vergangenen Jahren verschärft.²⁷

Auch der südliche Teil der Philippinen (Mindanao) ist durch die dort weiterhin vorherrschenden Gewaltkonflikte wiederholt in den Blick der Weltöffentlichkeit geraten. Die

gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen der MILF (Moro Islamic Liberation Front) und Manila, die bislang mehrere Tausend Tote forderten und zur Vertreibung von mehr als einer halben Million Menschen führten, konnte 2012 durch einen Friedensvertrag beendet werden. Dieser muss allerdings noch vom philippinischen Kongress und Verfassungsgericht bestätigt werden.²⁸ Die vor allem auf dem im Westen Mindanaos gelegenen Sulu-Archipel aktive Untergrundorganisation Abu Sayyaf ist allerdings nicht Teil des Friedensabkommens und kämpft für Errichtung eines islamischen Kalifats. Der US-amerikanische Auslandsnachrichtendienst CIA und die philippinische Armee sagen der geschätzt 200 bis 500 Kämpfer starken Organisation Verbindungen zu den islamistischen Terrornetzwerken al-Qaida und Jemaah Islamiyah (JI, „Islamische Gemeinschaft“) nach. In Erscheinung getreten ist Abu Sayyaf bislang primär durch Dutzende Entführungen von Touristen, Reportern, Mitarbeitern von Nichtregierungsorganisationen sowie Fischern, von denen die meisten gegen Lösegeld freigelassen wurden. Weiter verkompliziert wird die Situation durch die Überlagerung des Konfliktes zwischen der politische Selbstbestimmung fordernden MILF und der Zentralregierung mit lokalen Landkonflikten, Konflikten zwischen verschiedenen Lokalpolitikern anhängigen Milizen sowie zwischen der in Mindanao sowie ebenso nördlichen Landesteilen immer noch aktiven kommunistischen NPA (New People's Army) und dem philippinischen Militär.

Allerdings haben nicht nur kriegerische Gewalt und Vertreibung die Region ins Blickfeld der Weltöffentlichkeit gerückt. Nach den 2002 auf der Insel Bali durch die Jemaah Islamiyah verübten Terroranschläge auf zwei Nachtclubs wurde Südostasien inoffiziell als nach Afghanistan „zweite Front“ im „Krieg gegen den Terrorismus“ bezeichnet. Die USA und Australien waren daher ab 2002 aktiv am Aufbau einer in der Terrorismusbekämpfung trainierten Spezialeinheit der indonesischen Polizei (Detasemen Khusus 88) beteiligt. Diese führte in den folgenden Jahren erfolg-

²⁴ Vgl. Gemima Harvey, Myanmar: The Worsening Plight of the Rohingya, 19.3.2014, <http://thediplomat.com/2014/03/myanmar-the-worsening-plight-of-the-rohingya/> (2.9.2014).

²⁵ Vgl. Michael K. Jerryson, *Buddhist Fury: Religion and Violence in Southern Thailand*, Oxford 2011.

²⁶ Vgl. Duncan McCargo, *Tearing Apart the Land: Islam and Legitimacy in Southern Thailand*, Ithaca 2008.

²⁷ Vgl. Jacques Bertrand, *Autonomy and Stability: The Perils of Implementation and „Divide-and-Rule“ Tactics in Papua, Indonesia*, in: *Nationalism and Ethnic Politics*, 20 (2014) 2, S. 174–199.

²⁸ Vgl. Ron J. May, *The Philippines: The Ongoing Saga of Moro Separatism*, in: Edward Aspinall/Robin Jeffrey/Anthony J. Regan (Hrsg.), *Diminishing Conflicts in Asia and the Pacific: Why Some Subside and Others Don't*, London 2013, S. 221–236.

reich Antiterroroperationen durch, die zur Verhaftung oder zum Tod einer Reihe führender JI-Mitglieder führten.

Wenngleich es in den zurückliegenden Jahren daher keine größeren Terrorattentate mehr in Indonesien gegeben hat, so bleibt die Terrorgefahr weiterhin bestehen. 2010 wurde beispielsweise ein Ausbildungscamp der JI ausfindig gemacht und zerstört, und 2012 konnten Attentate auf die US-amerikanische und die australische Botschaft sowie den Minenkonzern Freport verhindert werden. Auch kommt es immer wieder zu Anschlägen auf Polizeistationen, Kirchen und andere Institutionen. Zudem hat sich eine Reihe von Splittergruppen gebildet, denen es gelungen ist, neue Rekruten anzuwerben.²⁹ Die größte dieser Splittergruppen, gegründet vom derzeit inhaftierten radikalislamischen Geistlichen Abu Bakar Ba'asyir, sorgte im Juli 2014 für internationale Schlagzeilen, als Ba'asyir aus dem Gefängnis dazu aufrief, die in Syrien und Irak operierende Terrororganisation IS („Islamischer Staat“) zu unterstützen.³⁰ Die Entdeckung lokaler IS-Ableger in mehreren Städten Indonesiens in den darauffolgenden Wochen nährte Befürchtungen über eine Ausbreitung der Organisation nach Südostasien und führte zum offiziellen Verbot der IS und ihrer Ableger in Indonesien.³¹

Ausblick

War die internationale Wahrnehmung Südostasiens in den 1990er Jahren primär durch den beeindruckenden wirtschaftlichen Aufstieg geprägt, so geriet die Region spätestens mit den Terroranschlägen auf Bali 2002 verstärkt unter sicherheitspolitischen Vorzeichen ins globale Blickfeld. Wenngleich konzertier-

²⁹ Vgl. International Crisis Group, How Indonesian Extremists Regroup, Asia Report 228/2012, www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-east-asia/indonesia/228-how-indonesian-extremists-regroup.aspx (2.9.2014).

³⁰ Vgl. Kennial Caroline Laia/Dyah Ayu Pitaloka, Jailed Terrorist Convict Ba'asyir Pledges Oath With ISIS on the Rise, 4.8.2014, www.thejakartaglobe.com/news/jailed-terrorist-convict-baasyir-pledges-oath-isis-rise/ (2.9.2014).

³¹ Vgl. Stefanie Balogh, Jemaah Islamiah Alignment to Islamic State a Potential Threat: Abbott, 21.8.2014, www.theaustralian.com.au/story-fn7ycm14-1227031712670 (2.9.2014).

te Polizeiaktionen zu einer Eindämmung der operativen Kapazitäten der Jemaah Islamiyah geführt haben, so zeigen eine Reihe kleinerer Anschläge und die Neugründungen militanter Gruppen, dass die Gefahr keineswegs gebannt ist. Auch bestehen weiterhin eine Reihe von Bürgerkriegen entlang ethnischer und religiöser Konfliktlinien in der Region fort, für die bislang keine tragfähigen Konflikttransformationsmechanismen entwickelt wurden.

Auch wenn die Wahrscheinlichkeit eines bevorstehenden Krieges im Südchinesischen Meer derzeit als gering eingeschätzt wird, so sind Beobachter in Sorge, dass die Kombination aus wachsendem Misstrauen zwischen den Konfliktparteien und strategischen Fehleinschätzungen eine Eskalationsspirale in Gang setzen könnte, an deren Ende eine militärische Konfrontation zwischen China und den USA stünde.³² In der Region hat dies neben einer engeren Anbindung an die USA (Philippinen, Vietnam) oder China (Kambodscha, Laos) außerdem zur Aufrüstung vor allem der Seestreitkräfte geführt. Allerdings wächst mit der regionalen Aufrüstung die Wahrscheinlichkeit ungewollter Zwischenfälle beziehungsweise geplanter kleinerer Provokationen, die dann in einer Eskalationsspirale münden könnten, da dies zum einen schlichtweg die Anzahl der in einem bestimmten Seegebiet patrouillierenden Schiffe erhöht, zum anderen Konfliktteilnehmern das Gefühl verleiht, mit neuen Schiffen, U-Booten oder anderen Waffensystemen alten Forderungen nun neuen Nachdruck verleihen zu können. Um dies zu vermeiden, müsste sich eine Vielzahl bilateraler und multilateraler Beziehungen verbessern; dies betrifft sowohl die sino-amerikanischen Beziehungen als auch die zwischen China und den ASEAN-Staaten. Solange jedoch keine Anzeichen für eine Bereitschaft aller Akteure zu einer über regelmäßige Konsultationen hinausreichenden regionalen Sicherheitskooperation zu erkennen sind, solange wird Südostasien ob seiner Fragilität im weltpolitischen Blickfeld verbleiben.

³² Vgl. Hugh White, Explaining China's Behaviour in the East and South China Seas, 22.5.2014, www.lowyinterpreter.org/post/2014/05/22/Explaining-Chinas-behaviour-in-the-East-and-South-China-Seas.aspx (2.9.2014).

Christoph Hein

ASEAN, der übersehene Riese

Essay

Im Jahr 2010, als die Finanzkrise die Welt noch in ihrem Griff hatte, fand Surin Pitsuwan deutliche Worte. Während die Welt zitterte,

Christoph Hein

Dr. phil., geb. 1960; Journalist und Buchautor, berichtet seit 1999 aus Singapur als Wirtschaftskorrespondent der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ über Südasien, Südostasien und Australien.
c.hein@faz.de

sprach der damalige Generalsekretär des Verbandes der Südostasiatischen Nationen (ASEAN) ungeführt über das Selbstbewusstsein der Asiaten: „Ja, natürlich empfinden wir jetzt Stolz. Die Welt sieht, wie gut Asien dasteht.“

Der Aufstieg Chinas und Indiens, der wachsende Regionalhandel hier in Südostasien – das alles ist ja kein Trugbild. Wir haben die Schockwellen aus dem Westen deswegen so gut überstanden, weil wir unsere Hausaufgaben ordentlich gemacht, unsere Reformen umgesetzt haben“, sagte Surin und fügte an, er könne genau beschreiben, wann er diese Überlegenheit erstmals gespürt habe: „Während des Asien-Europa-Gipfels in Peking im Oktober 2008. Damals saß der chinesische Ministerpräsident Wen Jiabao in der Großen Halle des Volkes in der Mitte des Podiums, ich neben ihm. Dann waren da Frau Merkel und Herr Berlusconi und Herr Sarkozy und all die anderen Staats- und Regierungschefs Europas. Und sie alle hatten nur eine Botschaft: Bitte China, Sorge dafür, dass die Welt nicht untergeht. Bitte China, halte die Wirtschaft unter Dampf. Bitte China, hilf uns. So etwas hatten wir noch nie erlebt. Das war die Wende, ein Erdbeben.“

Lange Zeit schaute der Westen herablassend auf die Region, betrachtete den Bund der zehn südostasiatischen Staaten Brunei Darussalam, Indonesien, Kambodscha, Laos, Malaysia, Myanmar (Burma), Philippinen, Singapur, Thailand und Vietnam als „lahme Ente“, als eine weitgehend schwache, handlungsunfähige Partnerschaft. Die Vereinbarung der

Nichteinmischung in die internen Angelegenheiten der Mitgliedsländer und der Wille zum Konsens bremsten immer wieder wichtige Entscheidungen aus; sei es beim Abbrennen der Tropenwälder in Indonesien, die Singapur und Malaysia im Rauchnebel versinken ließen, sei es beim Ringen Osttimors um seine Unabhängigkeit von Indonesien, sei es über Jahre im Umgang mit der Militärdiktatur in Myanmar oder seit 2014 mit derjenigen in Thailand. „ASEAN hat den Lebensstandard von mehr als 600 Millionen Menschen dramatisch verbessert und Unmengen indirekter Vorteile für Milliarden von Menschen in den umliegenden Ländern gebracht. Gleichwohl hat ASEAN für diese Leistungen relativ wenig Anerkennung bekommen“, klagt Kishore Mahbubani, der Dekan der Lee Kuan Yew School of Public Policy in Singapur.

Ali Alatas, der ehemalige indonesische Außenminister, sieht die Ursachen der Schwierigkeiten vor allem in der vom Westen manchmal nicht wahrgenommenen Vielschichtigkeit dieses Teils der Erde: „Die ostasiatische Region ist von enormen Unterschieden geprägt – kulturell, politisch, wirtschaftlich, wie auch in Hinblick auf ihre militärische Stärke. Die Unterschiede in Werten, politischen Systemen und dem Stand der wirtschaftlichen Entwicklung sind nicht zu übersehen. Darüber hinaus hat die Region mit territorialen Auseinandersetzungen und Kämpfen um die Souveränität zu ringen.“ Die ASEAN-Gründerväter sprachen nie von einer „Integration“, sondern von „Kooperation“. 1967 auf der Grundlage einer Annäherung zwischen Malaysia und Indonesien als Antwort der antikommunistischen Staaten auf den Vietnamkrieg ins Leben gerufen, war und ist ASEAN ein politisch bestimmtes Bündnis, das von seinen Außenministern über einen Generalsekretär in Jakarta geführt wird. Zu den Gründungsnationen, die sich im Kalten Krieg gegenseitig Sicherheit garantieren wollten, gehörten auch die Philippinen, Thailand und Singapur.

Zusammenwachsen

ASEAN fungierte zunächst als loses Bündnis mit einem gemeinsamen „Briefkasten“. Dies wandelte sich 1976 mit dem ersten Gipfel auf Bali, auf dem ein Programm zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit verabschiedet wurde.

Der Bund wurde nun zu einer Art „Wanderzirkus“, der eine Fülle von Vorhaben anging, aber noch keine gemeinsame Infrastruktur hatte. Erst nach 1992, mit der Deklaration von Singapur und ersten wirtschaftspolitischen Schritten, änderte sich dies.

Inzwischen schält sich ASEAN immer deutlicher als eigener Akteur heraus – politisch und wirtschaftlich definiert. Die Voraussetzung dafür, überhaupt als eine integrierte Region neben China, Japan und Südasiens mit seinem Zentrum Indien betrachtet zu werden, ist das wachsende Selbstbewusstsein der ASEAN-Staaten. Ihre Eckdaten lassen die Bedeutung schon erahnen: Rund 620 Millionen Menschen – etwa halb so viele wie in China oder Indien leben – erwirtschaften ein Bruttoinlandsprodukt von mehr als 2,3 Billionen US-Dollar jährlich. Das ist deutlich mehr, als dasjenige Indiens und entspricht fast der Wirtschaftsleistung Großbritanniens, der sechstgrößten Volkswirtschaft der Welt. Die ASEAN-Volkswirtschaften zählen dabei zu den offensten: Macht ihre Wirtschaftsleistung 3,3 Prozent der Leistung der Welt aus, stehen sie für fast sieben Prozent des weltweiten Handels. ASEAN verfügt nicht nur über einen großen Markt mit rasch wachsender Mittelschicht, billige Arbeitskräfte und Rohstoffe wie Kautschuk, Palmöl, Reis, Kohle und Gas, sondern fungiert mehr und mehr als Scharnier zwischen anderen Weltregionen. Singapur bildet etwa die Brücke zwischen China und Indien, das islamische Malaysia rückt an die arabischen Länder heran, Russland entdeckt die Rohstoffe Indonesiens.

Mit der Öffnung ging eine Fülle unterschiedlich ausgestalteter Freihandelsverträge einher, die manchen an eine „gefüllte Spaghetti-Schüssel“ erinnert, weil sie inzwischen so undurchdringlich erscheint: Ende 2013 hatten die ASEAN-Länder 40 Freihandelsabkommen unterzeichnet. 29 weitere werden verhandelt. Darunter befindet sich auch die Transpazifische Partnerschaft (TPP), die derzeit zwölf Länder auf beiden Seiten des Pazifiks umfasst. Im November 2012, auf dem ASEAN-Gipfel in Kambodscha, wurden die formalen Verhandlungen über ein gemeinsames Freihandelsabkommen (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) zwischen den zehn ASEAN-Ländern und ihren sechs umliegenden Partnerstaaten (Chi-

na, Japan, Südkorea, Australien, Neuseeland und Indien) aufgenommen – sein Abschluss hätte enormen Einfluss auf den Welthandel.

Die Annäherung an das Konzept eines gemeinsamen Wirtschaftsraums hatte 1992 mit dem Beschluss zur Gründung der ASEAN-Freihandelszone (AFTA) große Fortschritte gemacht. Die fünf Gründungsländer galten in den 1990er Jahren als wichtige Bestandteile des „ostasiatischen Wunders“, bei dem vormals wenig beachtete Länder sprunghafte Wachstumsraten produzierten. Die Gruppe schaffte es, weitere Reformen vorzubereiten, während sie die nachwachsenden Länder Kambodscha, Laos, Myanmar und Vietnam aufnahm. Die Asienkrise 1997/1998 war dann ein Weckruf auch für ASEAN; sie traf Indonesien und Thailand mit voller Wucht – das Wirtschaftswunder schien beendet, bevor es in die breite Gesellschaft hatte durchsickern können. Die ASEAN-Länder erkannten, dass eine engere Kooperation mit den starken Nachbarn China, Japan und Südkorea nötig war. So kam es zum ASEAN+3-Prozess und der 1997 verabschiedeten „ASEAN Vision 2020“, die eine vertiefte Integration der Mitgliedsländer vorsieht. 2003 wurde die AFTA gegründet, unter der die sechs führenden ASEAN-Länder heute mehr als 99 Prozent ihrer Güter zollfrei transportieren. Seit 2005 gibt es auch mit Australien, Neuseeland und Indien verstärkte Beziehungen (ASEAN+6-Prozess). Der East Asia Summit bindet neben den zehn ASEAN-Ländern und den genannten sechs Partnern seit einigen Jahren auch noch Russland und die USA ein. Die AFTA bildete über all die Jahre die Basis für den weitreichenden Plan, 2015 die ASEAN Wirtschaftsgemeinschaft (AEC) zu gründen, die ihrerseits Keimzelle einer noch weiter reichenden ASEAN-Gemeinschaft werden soll.

An Visionen, Vorhaben und Zielen fehlt es den ASEAN-Ländern also nicht; stets war es die Umsetzung, an der es haperte. Auf die Frage, ob er glaube, dass ASEAN seine Ziele eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes 2015 erreichen werde, antwortete der Singapurere Zentralbankchef Ravi Menon so offen, wie er nur darf: „Nicht alle. Aber wir werden die meisten von ihnen erreichen, und das wird eine ziemlich bedeutende Verbesserung darstellen gegenüber dem, was wir hatten.“ Das Institut der Asiatischen Entwicklungsbank mit Sitz in Tokio (ADB-Institut) wagt sich weiter vor: „Es ist

sehr unwahrscheinlich, dass der Entwurf der ASEAN-Wirtschaftsgemeinschaft 2015 in die Wirklichkeit umgesetzt sein wird.“ De facto hatte ASEAN bei der jüngsten Überprüfung 2011 nur 97 der geforderten 172 Ziele in der Vorbereitung der AEC abgearbeitet. Längst aber haben die Länder Südostasiens erkannt, dass sie sich unter dem Druck der Entwicklung Chinas bewegen müssen. Dem Beispiel des kleinen, aber reichen und dynamischen Stadtstaates Singapur folgend, machen sie sich ihre Lage als Scharnier zwischen Asiens prosperierendem Nordosten und dem nachziehenden Süden immer mehr zum Vorteil.

Mit ASEAN ist zudem ein Bund entstanden, der manche drohende bewaffnete Auseinandersetzung im Südosten Asiens verhindert hat – wie etwa die Grenzkonflikte zwischen Thailand und Kambodscha zeigen. Und doch bleiben tiefe Zerwürfnisse und Fragezeichen. Kambodscha, das von Peking unterstützt wird, verhinderte immer wieder eine gemeinsame Position von ASEAN gegenüber Chinas Vordringen im Südchinesischen Meer. Diese zu finden, ist auch deswegen schwierig, weil China als Großinvestor in einzelnen Mitgliedsländern auftritt – die ihren Partner nicht vor den Kopf stoßen wollen. Auch findet die Gemeinschaft keine gemeinsame Haltung und Sprache gegenüber schädigenden Entwicklungen in Mitgliedsländern wie etwa im Mai 2014 beim Militärputsch im Königreich Thailand. Angesichts der herrschenden Armut in der Region beurteilen die Asiaten selbst allerdings die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung als das wichtigere Ziel.

Vor enormen Aufgaben

Um den erhofften Wohlstand in Südostasien zu schaffen, bleibt viel Detailarbeit. Werden die Länder wohlhabender und ziehen sie noch mehr Investoren an, wird sich ASEAN auch stärker als bislang den Wünschen und Anforderungen von Firmen öffnen müssen. „Wir brauchen nicht nur eine gute politische Struktur für die Zusammenarbeit in ASEAN, wir brauchen genauso die volle Einbindung des privaten Sektors“, sagt etwa George Yeo, Singapurs ehemaliger Handels- und Industrieminister.

Das ADB-Institut in Tokio listet vier Felder auf, die es zu beackern gelte: Erstens müsse die Region ihren Finanzmarkt ausbauen.

Der Chef der Singapurer Zentralbank Menon gibt einen seltenen Einblick in die Herausforderungen, vor denen ASEAN dabei steht: „Die Kapitalmärkte in der Region sind zu klein im Vergleich zu China und Japan. Sie müssen besser integriert werden. Die Herausforderung liegt darin, dies umzusetzen. Das geht nicht so schnell wie Zölle zu senken, was sehr gut gelungen ist. Kapitalmärkte zu integrieren bedeutet, eine riesige Vielfalt an Regeln und Gesetzen zu beachten und Standards und Prozesse auszudünnen und zu harmonisieren.“

Zweitens: Trotz aller Bemühungen liegt ASEAN für den Normalbürger mindestens so weit entfernt, wie die Europäische Union für viele Europäer. „Für viele Bürger ist die Integration in ASEAN noch ein ziemlich abstraktes Konzept. Die Herausforderung liegt darin, die Organisation relevanter zu machen, indem sie sich mehr auf die Menschen ausrichtet“, empfiehlt Moe Thuzar, Forscherin am Asean Studies Centre in Singapur. Zwar gibt es unter dem Dach von ASEAN Initiativen für die Gleichberechtigung von Frauen, die Einbindung von Migranten oder die Katastrophenhilfe. Dennoch bleibt den zehn Mitgliedsländern die enorme Aufgabe, das Humankapital in der Region zu fördern – erst dann werden die Menschen ASEAN wahrnehmen und wertschätzen. Die Eckpunkte dafür sind unter anderem mehr und bessere Ausbildungsplätze, die Einbindung von Frauen in den Prozess der bezahlten Arbeit und ein funktionierendes Gesundheitssystem.

Drittens sollten auch Grenzen fallen: „Die Möglichkeit zu reisen, Grenzen zu überschreiten und grenzenlos zu handeln muss eine Priorität für die ASEAN-Länder werden“, heißt es bei den Analysten des ADB-Institutes. Gleiches gelte aber auch innerhalb der Länder: Die Anbindung zwischen Stadt und Land müsse verbessert, die Landflucht dadurch verringert werden. Viertens müsse die Versorgung mit Strom und Wasser, sanitären Einrichtungen und Telekommunikationsdienstleistungen ausgebaut werden – denn erst all dieses schaffe die Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung.

Dieser Ausbau der Infrastruktur ist derzeit wohl am dringlichsten – von Straßen und Häfen, Eisenbahnstrecken und Kraftwerken. „ASEAN hat knapp 10 Kilometer Straße und

0,25 Kilometer Eisenbahnstrecke je 1000 Einwohner, verglichen mit mehr als 200 Kilometer Straße und 5 Kilometer Bahn in den Industrieländern“, rechnet Stephen Groff vor, einer der ADB-Vizepräsidenten. „Die Elektrifizierungsrate in ASEAN liegt bei 72 Prozent verglichen mit 99,8 Prozent in den OECD-Staaten, und nur 86 Prozent der Südostasiaten hat Zugang zu sauberem Wasser, verglichen mit 99,6 Prozent in den Industriestaaten.“ Die Folge: Enorme Summen werden gebraucht, um die Versorgung auf den notwendigen Stand zu bringen. Diese aber können die Staaten nur gemeinsam mit privaten Investoren aufbringen – und die werden von Korruption und Vetternwirtschaft, Bürokratie und mangelnder Rechtssicherheit abgeschreckt.

Nach Berechnungen der ADB muss ASEAN bis 2020 jährlich mehr als 60 Milliarden US-Dollar einsetzen, um seine Infrastruktur auszubauen. „Ein Ziel, das derzeit unerreichbar aussieht“, wie Groff nüchtern bemerkt. Er warnt, dass ASEAN genau jetzt seine Bemühungen um den Ausbau der Länder nicht schleifen lassen dürfe – dabei wachse der Rückstand zum Bedarf täglich. „Dieser beängstigende Trend tritt in einem Schlüsselmoment für ASEAN zutage. ASEANs Chancen, ein Durchschnittswachstum von rund fünf Prozent aufrecht zu erhalten, sind gut. Aber ASEAN braucht Weltklasse-Straßen, -Häfen, -Energie und -Telekommunikation, um das meiste aus dem gemeinsamen Markt ab 2015 herauszuholen.“

Peking legt Defizite offen

Viel Geld, das ASEAN so dringend braucht, könnte aus China fließen. Das aber ist ein zweischneidiges Schwert. Denn zweifelsohne kaufen sich die Chinesen mit ihrer Unterstützung auch Wohlwollen. So versuchen sie den wachsenden Einfluss der US-Amerikaner auf die Region zu kontern. Dabei geht es um Geostrategien, Öl und Gas, Handelsrouten, Fischgründe und Bewegungsfläche für die jeweils eigene Marine.

Doch Chinas Handeln wird unter den ASEAN-Ländern zunehmend argwöhnisch betrachtet. Zum einen sorgten Freihandelsverträge zwischen China und einzelnen Mitgliedsländern wie Indonesien oder den Philippinen schon für weitreichende Proteste – die

Menschen in den vergleichsweise „kleinen“ Ländern Südostasiens fürchteten, angesichts der Billigproduktion in China ihre Arbeitsplätze zu verlieren. Zum anderen verfolgen Länder wie Vietnam oder die Philippinen eigene Pläne im Südchinesischen Meer, bieten China die Stirn und erwarten dabei Rückhalt von ihren südostasiatischen Nachbarn.

So kam es auf dem ASEAN-Gipfel 2012 in Phnom Penh zum Eklat: Erstmals konnten sich die zehn Länder nicht auf eine gemeinsame Abschlusserklärung einigen. „Dieses Versagen war nicht nur ein schrecklicher Gesichtverlust für die damals 45 Jahre alte Organisation, sondern es warf auch ernste Zweifel auf an einem ASEAN-Zusammenschluss als Mittel, die Konflikte der Region zu lösen“, monierte anschließend Singapurs Staatspresse. Der Grund für das Desaster: Die Länder konnten sich nicht darauf verständigen, den Disput mit China zu erwähnen. Vietnam und die Philippinen hatten dies von ihren Partnern gefordert, doch Kambodscha, Gastgeber der Konferenz und am Tropf Peking, verhinderte dies.

Die chinesische Regierung begann daraufhin eine Charmeoﬀensive in der Region, erkannte sie doch, dass sowohl die USA als auch Japan das entstehende Vakuum zu nutzen versuchten. Zugleich wurde deutlich, dass alle Spaltungsversuche aus einem Regionalbund ein zersplittertes Südostasien machen würden, das damit kein ernstzunehmender Verhandlungspartner mehr wäre. „Wenn ASEAN sich still verhält und seine Glaubwürdigkeit verliert, wäre das nicht in Chinas Interesse. China braucht ein starkes und lebhaftes ASEAN“, warnte Singapurs Außenminister Kasiviswanathan Shanmugam. Auf Dauer wird sich ASEAN entscheiden müssen: Wie ernst nimmt es die Sorgen der einzelnen Mitgliedsländer, ist es bereit, als Staatenvereinigung die Stimme zu erheben, auch wenn ein sehr mächtiger Partner kritisiert werden müsste? Ausgerechnet sein wichtigster Nachbar setzt den Bund so unter Druck, dass er an den Rand seiner Existenzberechtigung kommt.

Damit stehen mittelfristig auch die wichtigen Prinzipien der Nichteinmischung in die Angelegenheiten der Mitgliedsländer und der Zwang zu Konsensentscheidungen zur Disposition. Das zeigte bereits der Fall Myan-

mar: Die Burmesen legten sehr rasch fest, dass ihr menschenunwürdiger Umgang mit den staatenlosen Rohingya nicht zum Gegenstand der Debatte unter dem burmesischen ASEAN-Vorsitz 2014 werden würde. Der Rest der Länder nickte schweigend. Ein solches Verhalten führt dazu, dass ASEAN immer wieder an Glaubwürdigkeit verliert. Für viele bleibt es der zahnlose Tiger, ein Vehikel, das letztlich allenfalls der wirtschaftlichen Integration dienen mag, an den großen politischen Herausforderungen dieser Tage aber regelmäßig scheitert.

ASEAN ist nicht die EU

Angesichts der Entwicklung des ASEAN-Bundes liegt es nahe, auf Parallelen zur EU zu schauen. In der Tat haben die Südasiaten die europäische Integration über Jahre als Vorbild betrachtet. Die weltumspannende Finanzkrise nach 2008 allerdings ließ sie deutlich skeptischer werden. Die angedachte Einführung einer gemeinsamen Währung ist spätestens seit diesen Ereignissen vom Tisch – zu deutlich zeigte sich in Europa, welche Risiken ein solcher Schritt birgt. Unter dem Einfluss der Krise warnte denn auch Surin: „Europa hat sich gut und schnell entwickelt. Integration aber hat gute wie schlechte Seiten. Man kann nicht nur immer die guten Seiten sehen – dass der Markt für die eigenen Produkte offener wird, dass Investitionen in das eigene Land fließen. Es geht auch anders herum: Schwächen verbreiten sich von einem in das andere Land, der Zusammenschluss wird destabilisiert. Deshalb gehen wir eine Integration sehr vorsichtig an. Vielleicht liegt da der Vorteil Asiens: ASEAN ist keine Union, wir sind nur ein zwischenstaatlicher Zusammenschluss. Wir müssen nicht alles für alle öffnen. Wir können Rücksicht nehmen auf den unterschiedlichen Entwicklungsstand unserer Mitgliedsländer.“

Das ist auch notwendig – denn die Unterschiede in ASEAN sind wesentlich größer als jene in Europa. Ist der europäische Kontinent weitgehend christlich geprägt, treffen in Südostasien Buddhisten auf Muslime, Konfuzius-Anhänger auf Hindus, Christen auf Anhänger von Naturreligionen. Militärregierungen müssen mit Demokratien Konsense aushandeln; es gibt sowohl Pressefreiheit als auch die Unterdrückung des freien Wortes,

Swimmingpools in den Hochhäusern Bangkoks, aber weder Wasser noch Strom in den Hütten von Laos oder den Slums von Manila, Superreiche in Singapur und Rolls Royce im Geschäftszentrum von Jakarta, aber Menschen, die ihr Leben mit weniger als einem US-Dollar täglich fristen – ASEANs Bogen spannt sich extrem weit.

Und dennoch schimmert in Surins Worten das neue Selbstbewusstsein der Südasiaten durch: „Die Europäer können nicht erwarten, dass sich die Welt nur nach ihren eigenen Vorstellungen dreht, so wie noch vor hundert oder zweihundert Jahren. Die Kolonialzeit ist vorüber. Wir arbeiten anders als Europa. Wir haben keine strikten Regeln, etwa in Bezug auf den Verschuldungsgrad – die dann doch nicht eingehalten werden. Wir in Asien haben gelernt, dass wir ehrlich und mit Bedacht miteinander umgehen müssen. Wir tauschen uns auf allen Ebenen aus. Wir wissen, dass jedes Problem eines Mitgliedsstaates die anderen infizieren kann.“

Streitpunkt mit den Europäern ist immer wieder der Mangel der Demokratisierung einiger ASEAN-Länder. „Sicher, es gibt universelle Normen. Alle Länder hier nähern sich ihnen in einer selbstbestimmten Geschwindigkeit. Im Westen dominiert der Individualismus. Hier in Asien brauchen wir dagegen immer noch eine steuernde Hand, die erkennbar ist. Mir scheint aber, dass Europa nun einen Schritt zurückgeht und die Rolle des Staates wieder stärker betont“, kontert Surin solche Kritik.

Am Ende des Tages haben die Südasiaten ihr Schicksal selbst in die Hand zu nehmen. Die Probleme Europas und das aggressive Drängen Chinas mögen sie dabei – ungewollt – zu einem entschlosseneren Handeln zwingen. Doch die Chancen Südasiens sind enorm: Seine Lage, seine Menschen, seine Rohstoffe machen es zu einer vielversprechenden Region. Aber um diesen Schatz zu heben, müssen die Regierungen der zehn ASEAN-Länder ihre Gemeinsamkeiten betonen, Mut nach außen beweisen und Stärke nach innen. Die Differenzen sind riesig – die Chancen aber auch.

Peter Kreuzer

Gefährliches Souveränitätsspiel im Südchinesischen Meer

Seit Jahrzehnten stehen sich im Südchinesischen Meer bis zu sieben Staaten mit konkurrierenden territorialen und maritimen Ansprüchen gegenüber.

Peter Kreuzer

Dr. phil., geb. 1961; Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Baseler Straße 27–31, 60329 Frankfurt/M. kreuzer@hsfk.de

Schon zweimal, 1974 und 1988, hat die Konkurrenz um die Souveränität über Inseln und die damit einhergehende Kontrolle großer Meeresgebiete zu militärischen Auseinandersetzungen zwischen China und Vietnam geführt. In den 1990er Jahren eskalierte die Situation zwischen China und den Philippinen. Diese Phase wurde mit der Unterzeichnung einer Erklärung zu einem Verhaltenskodex (Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC) scheinbar überwunden. Danach verpflichteten sich alle Konfliktparteien, „ihre territorialen und rechtlichen Dispute durch friedliche Mittel, ohne die Androhung oder Anwendung von Gewalt, mittels freundlicher Beratung und Verhandlung der direkt betroffenen souveränen Staaten im Einklang mit allgemein anerkannten Prinzipien des internationalen Rechts einschließlich der Seerechtskonvention der Vereinten Nationen zu bearbeiten“.¹

Der Erfolg erwies sich jedoch als trügerisch. In den vergangenen Jahren eskalierten die beständigen kleineren Reibereien zwischen den Hauptkonfliktparteien – China auf der einen und Vietnam sowie die Philippinen auf der anderen Seite – deutlich gegenüber dem ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts. Der Verband Südostasiatischer Nationen, ASEAN ist, anders als noch in den 1990er Jahren, als er den DOC initiierte, aufgrund innerer Uneinigkeit gelähmt.

Dadurch, dass die USA, aber in wachsendem Maße auch Japan, mit ihren jeweiligen Interessen in die Region hineinwirken, erhält

der Konflikt eine über die Region weit hinausweisende Bedeutung. Die Involvierung Japans verbindet den Konflikt im Südchinesischen Meer mit dem zwischen Japan und China um die Diaoyu/Senkaku-Inseln im Ostchinesischen Meer. Im Fall der USA verknüpfen sich deren Unterstützung der Philippinen und Vietnams mit dem US-Interesse an einem ungehinderten Zugang für amerikanische Kriegsschiffe zum Ost- und Südchinesischen Meer und dem übergeordneten Interesse an der Aufrechterhaltung der US-amerikanisch geführten Ordnung in Ostasien.² Von besonderer Brisanz ist, dass den eindämmenden Dynamiken der amerikanischen und japanischen Asienstrategien keine ebenbürtigen Versuche zur Seite stehen, ein integratives System kollektiver Sicherheit zu entwickeln, das China einbindet. So ist China in Ostasien trotz umfassender ökonomischer Verflochtenheit sicherheitspolitisch weitgehend isoliert.

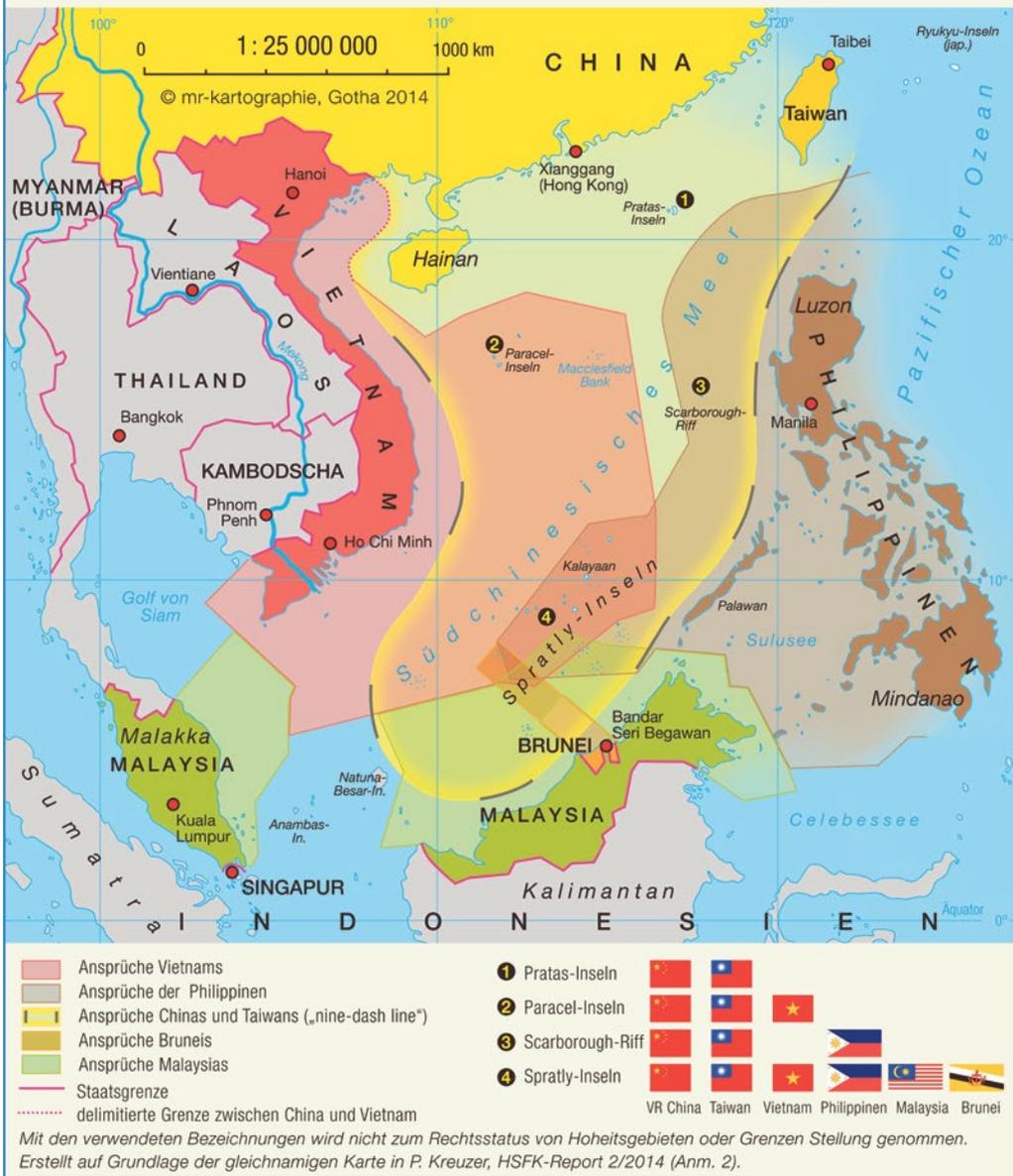
Völkergewohnheitsrecht und Seerechtskonvention

Zwar sind die Konflikte um das Südchinesische Meer vielschichtig, doch handelt es sich im Kern um Auseinandersetzungen darüber, zu welchem Staat die verschiedenen Inselgruppen und Atolle gehören. Das heißt, es handelt sich um konkurrierende Souveränitätsansprüche. Damit fallen die Konflikte unter das Völkergewohnheitsrecht. Dieses kennt drei zentrale Konstellationen, unter denen territorialer Erwerb legitimiert werden kann: den Gebietstransfer auf der Grundlage eines Vertrages, die Entdeckung und anschließende Besetzung von Niemandsland (*terra nullius*) und die Ersitzung, das heißt die Besetzung von und längerfristige Kontrolle über Land.

¹ Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, 2002, www.asean.org/asean/external-relations/china/item/declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea (25. 8. 2014). Diese und alle weiteren Übersetzungen: P. K.

² Vgl. detailliert zum chinesisch-japanischen Konflikt: Peter Kreuzer, Chinas Luftverteidigungszone und der Konflikt um die Diaoyu/Senkaku Inseln, HSFK-Report 8/2013, <http://hsfk.de/fileadmin/downloads/report0913.pdf> (25. 8. 2014); weiterführend zum Konflikt im Südchinesischen Meer mit ausführlichen Literaturangaben: ders., Konfliktherd Südchinesisches Meer, HSFK-Report 2/2014, <http://hsfk.de/fileadmin/downloads/report0214.pdf> (25. 8. 2014).

Offizielle und ableitbare territoriale und maritime Ansprüche im Südchinesischen Meer



Sowohl China als auch Vietnam argumentieren, dass sie ein historisches Recht auf die Paracel- und Spratly-Inseln hätten, weil diese schon vor vielen hundert Jahren von ihnen entdeckt und anschließend in die Verwaltung ihrer Reiche eingegliedert worden seien. Demgegenüber argumentieren die Philippinen, dass die von ihnen beanspruchten Kalayaan-Inseln, die einen großen Teil der Spratly-Inseln umfassen, bis 1951 zu Japan gehört hätten. In jenem Jahr verzichtete Japan im Vertrag von

San Francisco auf alle Rechte über die Inseln. Damit seien sie *terra nullius* geworden, da die Rechte an keinen anderen Staat übertragen worden seien. Als solches habe sie der philippinische Abenteurer und Geschäftsmann Tomas Cloma 1956 in Besitz genommen und später seine Rechte an die Philippinen abgetreten.

Spätestens mit dem Inkrafttreten der Seerechtskonvention (UN Convention on the Law of the Sea, UNCLOS) 1994 erweiterten

sich die Konflikte auf fast die ganze Fläche des Südchinesischen Meeres, weil alle Küstenstaaten bis zu 200 Seemeilen breite ausschließliche Wirtschaftszonen (Exclusive Economic Zone, EEZ) beanspruchen können, in denen ihnen souveräne Rechte auf alle unterseeischen Ressourcen zukommen. Diese können sich auf der Grundlage der Kontinentalschelfregelungen der UNCLOS auf maximal 350 Seemeilen erweitern.[¶] Insoweit als sich alle EEZ- und Kontinentalschelfrechte aus territorialer Souveränität ableiten, gilt auch weiterhin das Primat des Völkergewohnheitsrechts. Jede Entscheidung über die Rechtmäßigkeit von Ansprüchen auf eine EEZ setzt also die Entscheidung darüber voraus, wem die Souveränität über Land, in diesem Fall die Inselgruppen im Südchinesischen Meer, gebührt.

Ungeachtet der Legitimationsstrategie bestimmter Territorialansprüche können diese nur als rechtlich unumstritten gelten, wenn andere Staaten nicht dagegen protestieren und der Staat seine Ansprüche durch entsprechendes Souveränitätshandeln über längere Zeiträume unterstreicht. Im Konfliktfall gilt es also, alles zu vermeiden, was eine Duldung der gegnerischen Ansprüche nahelegen könnte.[¶] Daraus resultiert nicht selten eine Abfolge von Protest und Gegenprotest, von demonstrativem Souveränitätshandeln und entsprechendem Gegenhandeln.

Entlegen, aber umstritten

Abgesehen von einigen Protesten gegen Ansprüche anderer Mächte im späten 19. Jahrhundert wurde den entlegenen Inselgruppen bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs kaum Aufmerksamkeit zuteil. Erste ernsthafte Souveränitätsdemonstrationen, generell in Form von Inselbesetzungen, datieren auf die späten 1940er und frühen 1950er Jahre. Im Gefolge entwickelten die unilateralen Aktionen eine eigene Dynamik, die – wie eingangs erwähnt – bislang zweimal in militärischen Auseinandersetzungen resultierte. Unterhalb dieser

[¶] Siehe hierzu Teil V und VI der Seerechtskonvention: www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/closindx.htm (25. 8. 2014).

[¶] Vgl. Seokwoo Lee, *Continuing Relevance of Traditional Modes of Territorial Acquisition in International Law and a Modest Proposal*, in: *Connecticut Journal of International Law*, 16 (2000), S. 1–23, insb. S. 12–18.

Schwelle wetteifern die Staaten nicht nur um die territoriale Kontrolle möglichst vieler Inseln und Atolle, sie erlassen auch eine Vielzahl von nationalen Gesetzen, die auch für die umstrittenen Territorien Gültigkeit beanspruchen und in unterschiedlichem Maß dort durchgesetzt werden. Politiker besuchen demonstrativ die Region, die Staaten vergeben Fischerei- und Explorationsrechte und vieles mehr. Inzwischen sind nicht nur alle Inseln, sondern auch eine große Zahl von Atollen, die bei Flut unter Wasser liegen, militärisch besetzt.

Derartige Aktivitäten lassen sich als Züge in einem aus den Regeln des Völkerrechts ableitbaren, politischen „Souveränitätsspiel“ verstehen.[¶] Sie dienen den Konfliktparteien dazu, die eigene Souveränität zu demonstrieren und gleichzeitig zu verhindern, dass die anderen „Spieler“ erfolgreich Souveränitätsrechte ausüben.[¶] Dabei können verschiedene Züge auch von nichtstaatlichen Akteuren ausgeführt werden – etwa von Fischern, die in umstrittenen Gewässern die Netze auswerfen. Zentral ist, inwieweit die anderen Konfliktparteien ein derartiges Handeln als Teil des Spiels begreifen, auf das sie dann mit entsprechenden Gegenmaßnahmen reagieren. Diese können symmetrisch oder asymmetrisch sein. Mangelnder Protest suggeriert Duldung und schafft einen Präzedenzfall: „Ist der Präzedenzfall einmal geschaffen, kann er zur Routine werden, sodass er schwer rückgängig gemacht werden kann – schwieriger noch, als wenn man gegen die erstmalige Ausübung von Souveränität protestiert und sie verhindert hätte.“[¶] Sind die Handlungsoptionen asymmetrisch verteilt, werden die schwächeren Spieler versuchen, die Konfliktarena auszuweiten, indem sie die mangelnden eigenen symbolischen, ökonomischen und militärischen Ressourcen durch die Einbeziehung zusätzlicher Akteure zu kompensieren suchen.

So versuchen beispielsweise die Philippinen seit Langem, die USA dazu zu bewegen, öffentlich zu erklären, dass die Sicherheitsgaran-

[¶] Vgl. Paul O’Shea, *Sovereignty and the Senkaku/Diaoyu Territorial Dispute*, European Institute of Japanese Studies, Stockholm School of Economics, Working Paper 240/2012, www.hhs.se/EIJS/Research/Documents/240.pdf (22. 7. 2014).

[¶] Vgl. Carlos Ramos-Mrosovsky, *International Law’s Unhelpful Role in the Senkaku Islands*, in: *Journal of International Law*, 29 (2008) 4, S. 903–946.

[¶] P. O’Shea (Anm. 5), S. 12.

tien des bilateralen Beistandsvertrags auch für die umstrittenen Inselregionen und die von den Philippinen beanspruchte EEZ gelten. Zu dieser Strategie gehört auch, dass der Souveränitätskonflikt als Konflikt um die Freiheit der Schifffahrt dargestellt wird. China, das seine Ansprüche ungenau definiert hat und die Freiheit fremder militärischer Operationen in seinen EEZ bestreitet, wird dabei vorgeworfen, die Freiheit der Schifffahrt im Südchinesischen Meer einschränken zu wollen. Damit wird auf einen zentralen Ankerpunkt US-amerikanischer globaler Sicherheitspolitik rekurriert, die weltweite Operationsfähigkeit der US-Flotte und -Luftwaffe in größtmöglichen Meeresbereichen.

Diese gefährliche Dynamik könnte nur ausgehebelt werden, wenn das Völkerrecht selbst überzeugende und verpflichtende Wege der Konfliktbearbeitung und -lösung bereitstellen könnte. Genau das ist aber nicht der Fall. Zwar können sich Staaten der internationalen Gerichtsbarkeit unterwerfen, müssen dies aber nicht. Das zentrale Fundament des internationalen Rechtssystems ist die Souveränität von Staaten. So formulierte der damalige Vorsitzende des Internationalen Gerichtshofs Mohammed Bedjaoui: „Kein Staat kann den Urteilen der Gerichtshöfe unterworfen werden, wenn er dem nicht vorab zugestimmt hat. (...) Das Gericht kann nur auf Antrag und mit Zustimmung der Betroffenen intervenieren.“⁸

Genau dazu sind die im Südchinesischen Meer konkurrierenden Staaten aber nicht bereit. Vielmehr nutzen sie die Komplexität, die partielle innere Widersprüchlichkeit und die Interpretierbarkeit der verschiedenen Rechtsprinzipien, um weitreichende Ansprüche zu erheben, ohne dass sie jedoch bereit wären, ihre maximalistischen Interpretationen einer unabhängigen rechtlichen Prüfung zu unterwerfen. Angesichts jahrzehntelanger Souveränitätsdemonstrationen und der damit einhergehenden nationalistischen Aufladung der Konflikte erscheint der Weg über die internationale Gerichtsbarkeit als kaum gangbar. Zu hoch erscheinen die innenpolitischen Kos-

ten im Fall einer Niederlage. Solange das Souveränitätsspiel weiter gespielt werden kann, werden Verluste in die Zukunft verlagert.⁹

Öl, Gas, Fisch und Namen

Die von allen Konfliktparteien vorgenommene Verbindung der eigenen territorialen Ansprüche mit den durch die Seerechtskonvention geschaffenen maritimen Ansprüchen resultierte seit den 1970er Jahren in einer beständigen Ausweitung des Souveränitätsspiels.

Ein Beispiel hierfür sind unilateral vorangetriebene Öl- und Gasexplorationen in den umstrittenen Regionen des Südchinesischen Meeres. Im Mai und Juni 2014 führten entsprechende Aktivitäten der China National Offshore Oil Corporation zu einer auch von westlichen Medien beachteten, dramatischen Eskalation des Konflikts zwischen Vietnam und China. Anfang Mai wurde bekannt, dass chinesische Schiffe eine Ölbohrplattform zu Explorationszwecken in ein Gebiet westlich der Paracel-Inseln schleppten, das sowohl von China als auch von Vietnam beansprucht wird.¹⁰ Vietnam setzte seine Küstenwache und eine Reihe anderer Schiffe ein, um das chinesische Vorhaben zu verhindern. Im Gefolge beschuldigten sich beide Seiten, Schiffe der jeweils anderen Nation gerammt zu haben. Nachdem in vietnamesischen Medien ausführlich über die Auseinandersetzungen berichtet worden war, gab es im Süden des Landes massive Proteste und Gewalt gegen chinesische Firmen. Diese traf de facto jedoch vor allem taiwanische Firmen und deren Arbeiter. Mehrere Chinesen starben und Dutzende wurden verletzt, bevor die vietnamesische Regierung der Gewalt ein Ende setzte. Die Auseinandersetzungen um die Bohrsinseln setzten sich gleichwohl in vermindertem Maß fort, bis China Mitte Juli 2014 die Bohrsinsel verlegte.

Ein Blick in der Vergangenheit zeigt, dass die Dynamiken des Frühsommers 2014 im Wesentlichen Wiederaufführungen al-

⁸ Mohammed Bedjaoui, *The Limitations on the Contribution by the International Court of Justice to the Maintenance of Peace*, International Court of Justice, Press Release, 15.10.1996, www.icj-cij.org/presscom/index.php?pr=90&p1=6 (25.8.2014).

⁹ Vgl. C. Ramos-Mrosovsky (Anm. 6), S. 907.

¹⁰ Im gleichen Monat stiegen die Philippinen, in westlichen Medien weitgehend unbeachtet, in das Spiel gegenseitiger Provokationen ein, als sie mindestens fünf Verträge über die Exploration unterseeischer Ressourcen für Gebiete ausschrieben, die mit China umstritten sind.

ter Schauspiele sind: Erste Schritte der Untermuerung von territorialen Ansprüchen durch die Vergabe von Explorationsrechten datieren auf die frühen 1970er Jahre, als die Republik Vietnam mehrere entsprechende Verträge vergab, die jedoch hinfällig wurden, als China 1974 die westlichen Paracel-Inseln eroberte, die bis dahin von südvietnamesischen Truppen gehalten worden waren. Wenig später vergaben die Philippinen Explorationsaufträge für die Spratly-Inseln an ein US-amerikanisch-schwedisches Konsortium. Die gefundenen Vorkommen werden seit 1979 ausgebeutet. Auf diese und andere Explorationsreaktierte China zunächst vor allem mit diplomatischen Mitteln, aber auch mit Militärmanövern in den umstrittenen Regionen. Mit gleicher Münze zahlte China Anfang der 1990er Jahre zurück, als es Explorationsaufträge in umstrittenen Gebieten an die US-amerikanische Crestone Energy Corporation vergab, wogegen Vietnam erwartungsgemäß protestierte. Vietnam setzte das Spiel 1996 fort, als es die US-amerikanische Conoco mit der Exploration von Gebieten betraute, die sich zum Teil mit denen überlappten, die China an Crestone vergeben hatte. Ein Jahr später reagierte China mit eigenen Probebohrungen in umstrittenen Gebieten.

Mitte der 2000er Jahre sah es kurzzeitig so aus, als könnte das gefährliche Spiel zugunsten einer Strategie gemeinschaftlicher Exploration ad acta gelegt werden. 2004 wurde zwischen der Philippine National Oil Company und der China National Offshore Oil Corporation ein bilateraler Vertrag über gemeinsame Explorations in umstrittenen Meeresregionen unterzeichnet, dem 2005 auch Vietnam nach einigem Zögern beitrug. Dieses Abkommen wurde jedoch wenig später ein Opfer der philippinischen Innenpolitik, sodass der Vertrag 2008 auslief, ohne dass gemeinsame Aktivitäten initiiert worden wären. Andere, einseitig von Vietnam oder China beauftragte Explorations und Probebohrungen scheiterten auf Druck der jeweils anderen Seite.

Im neuen Jahrzehnt beauftragte Vietnam eine Reihe internationaler Unternehmen mit der seismischen Untersuchung großer Meeresgebiete im Südchinesischen Meer, protestierte aber gegen gleich gelagerte Unternehmen der chinesischen Seite. Nicht selten kamen sich die gegnerischen Schiffe

extrem nahe. Immer wieder gibt es auch Berichte, wonach die Schiffe der jeweils anderen Seite die eigenen, vermeintlich rein defensiv agierenden Schiffe gerammt hätten. Als sich 2011 und 2012 vietnamesische Explorationsschiffe für seismische Untersuchungen in umstrittenen Gebieten aufhielten, durchtrennten chinesische Fischerboote deren Unterwassersonarkabel.

Freilich sollte man die Arena der Rohstoffexploration nicht isoliert betrachten. Weitere Handlungsfelder für Souveränitätsdemonstrationen sind der Ausbau von militärischen Installationen auf den Inseln und Atollen sowie die Durchsetzung nationalen Rechts gegenüber Fischern anderer Staaten. Hierzu haben alle Konfliktparteien nationale Fischereigesetze erlassen, die auch in den von den verschiedenen Ländern beanspruchten Gebieten gelten. Immer wieder werden Fischer wegen „illegalen Fischfangs“ verhaftet, was mitunter zu größeren diplomatischen Verwicklungen führt.

Die Bemühungen um symbolische Dominanz werden auch deutlich beim Kampf um die Bezeichnung der umstrittenen Meeresregion und der darin liegenden Inseln und Atolle. Während das Südchinesische Meer in China kurz als „Südmeer“ (*nanhai*) bezeichnet wird, gilt es in Vietnam als „Ostmeer“ (*Biển Đông*). Die Philippinen dagegen haben die von ihnen beanspruchte Meeresregion 2012 per Präsidentenerlass in „Westphilippinisches Meer“ (*Dagat Kanlurang Pilipinas*) umbenannt.

Verschärfende Faktoren

Nicht nur das Völkergewohnheitsrecht erweist sich in seiner Wirkung als politisch konfliktverschärfend, gleiches gilt auch für die UNCLOS selbst – und zwar nicht nur wegen der zusätzlichen Meeresgebiete, über die die Konfliktparteien Souveränitätsrechte reklamieren können. Hinzu kommt die breite Interpretierbarkeit des komplexen Vertragswerks und der Mangel an verbindlichen Streitschlichtungs- und -lösungsmechanismen. Besonders problematisch ist, dass die Konvention über Stichtagsregelungen die Staaten zur rechtlichen Klarstellung ihrer Positionen zwingt, was wiederum Proteste und Gegenmaßnahmen der Konkurrenten nach sich zieht.

So mussten beispielsweise alle Staaten, die über die 200 Seemeilen breite EEZ hinausgehende Rechte auf Basis der Kontinentalschelfregelung einforderten, die entsprechenden technischen Informationen bis zum Mai 2009 bereitstellen. Genau das taten Vietnam, Malaysia und die Philippinen, die fristgerecht bei der UN Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS) ihre Vorlagen über die von ihnen beanspruchten Kontinentalschelfgebiete einreichten. Diese rechtlich gebotenen Vorlagen resultierten in einem beinahe zweijährigen diplomatischen Schlagabtausch, in dem jeder gegen die Forderungen des anderen protestierte. Auch fügte China in seinem Protest gegen die Vorlagen der anderen Staaten eine seit Langem bekannte Karte bei, welche die eigenen Ansprüche mit gerade einmal neun kurzen Strichen umreißt, ohne sie rechtlich genau zu bestimmen (die sogenannte *nine dash-line*, siehe Karte auf Seite 16). Da dieser Protest der erste Anlass war, zu dem die Karte offiziell einem internationalen Gremium vorgelegt wurde, erregte sie nicht nur besondere Aufmerksamkeit, sondern rief auch den umgehenden Protest von Vietnam und Malaysia, aber auch Indonesien hervor. Die Philippinen protestierten aus unklaren Gründen erst zwei Jahre später, wogegen wiederum Vietnam und China protestierten, da sie die im philippinischen Einspruch vorgebrachten Forderungen nicht akzeptieren konnten. Parallel untermauerten alle Staaten ihre Ansprüche durch nationale Gesetzgebung, etwa durch ein neues Seerecht (Vietnam 2012), neue Bestimmungen zu maritimer Sicherheit sowie Fischereibestimmungen (China, Provinz Hainan 2013).

2013 wandte sich mit den Philippinen erstmalig eine der Konfliktparteien an die Internationale Gerichtsbarkeit. Die Philippinen beantragten, dass der Ständige Schiedshof in Den Haag darüber befinden sollte, inwieweit die von China vorgelegte Karte mit der UNCLOS vereinbar ist und eine rechtlich mögliche Grundlage für eventuelle chinesische Ansprüche darstellt. Dieser Schritt, der die explizite Unterstützung der USA, Japans und einer Reihe anderer Staaten fand, erscheint auf den ersten Blick als ein Versuch, das machtbasierte Souveränitätsspiel zugunsten eines rechtsbasierten Lösungsansatzes zu überwinden. Bei genauerem Hinsehen erweist sich diese Interpretation jedoch als trügerisch. Zum einen hat China die UNCLOS

zwar unterzeichnet, hat aber wie viele andere Staaten auch von seinem Recht Gebrauch gemacht, die entsprechenden Artikel, die auf eine Schiedsgerichtsbarkeit verweisen, nicht zu akzeptieren. Zum anderen haben die Philippinen die generelle Frage nach dem rechtlichen Charakter der chinesischen Ansprüche mit konkreten Anfragen verknüpft, die in ihrer überwiegenden Mehrheit darauf abzielen, die philippinischen Ansprüche zu legitimieren. Das liegt jedoch weit außerhalb der Zuständigkeit des Ständigen Schiedshofs.

Der Völkerrechtler Stefan Talmon kommt zu dem Schluss, dass es den Philippinen in dem Verfahren vor allem darum gehe, internationale Unterstützung zu erzeugen: durch die Imagination eines Konflikts zwischen einem auf Rechtsstaatlichkeit und friedliche Konfliktbeilegung orientierten „philippinischen David“ und einem aggressiven, internationales Recht verletzenden „chinesischen Goliath“. Dabei werde dem „Schiedsverfahren die Rolle der Steinschleuder und dem internationalen Recht die der Kieselsteine“ zugewiesen. Schließlich gäben die Philippinen vor, selbstlos zu handeln, insoweit als ihr Vorstoß dazu diene, dem Gemeininteresse an ungehindertem Handel und der Freiheit der Schifffahrt Geltung zu verschaffen.¹¹

Auch die Unterstützung der USA für die philippinische Entscheidung erweist sich weniger als an der Aufrechterhaltung internationalen Rechts orientiert, denn als politisch motiviert: Die UNCLOS haben sie selbst bislang nicht ratifiziert, und auch sie haben sich in der Vergangenheit der internationalen Gerichtsbarkeit verweigert.¹² Wenn sich einzelne Staaten, wie 2013 die Philippinen, an die internationale Gerichtsbarkeit wenden, so ist dies Teil des Spiels. Es zielt darauf, die philippinischen Ansprüche über den demokratischen und rechtsstaatlichen Charakter der philippinischen Vorgehensweise zu rechtfertigen, über diese wertebasierte Strategie in-

¹¹ Vgl. Stefan Talmon, *The South China Sea Arbitration: Is There a Case to Answer?*, Bonn Research Papers on Public International Law, 2/2014, S. 64, <http://ssrn.com/abstract=2393025> (25.8.2014).

¹² Der prominenteste Fall ist der Konflikt um die Verminung nicaraguanischer Häfen und die US-amerikanische Unterstützung der Contras. Als der Fall 1984 von Nicaragua vor den Internationalen Gerichtshof gebracht wurde, bestritten die USA die Zuständigkeit des Gerichts.

ternationale Unterstützung der führenden Demokratien zu erlangen und gleichzeitig China normativ als Aggressor auszugrenzen.

Weg von der Nullsummenlogik

Eine Lösung der komplexen Territorialproblematik im Südchinesischen Meer ist in absehbarer Zeit nicht zu erwarten. Vielmehr erscheint eine Fortsetzung des Souveränitätsspiels wahrscheinlich. Die Nullsummenlogik der Souveränität, wonach der Gewinn einer Seite immer gleich dem Verlust der anderen ist, sperrt sich gegen Lösungen, solange alle Seiten über genügend Ressourcen verfügen, um das Spiel fortzusetzen. Die machtpolitische Asymmetrie der Konfliktparteien ist nur begrenzt relevant, insofern als die schwächeren Parteien andere Ressourcen in den Konfliktaustrag einbringen und damit die rein militärische Überlegenheit Chinas ausbalancieren können. Dies erhöht gleichzeitig die Komplexität des Konflikts, da der Territorialkonflikt als Auseinandersetzung um die gute Ordnung (Demokratie, Rechtsstaatlichkeit) und maritime Gemeingüter wie die Freiheit der Schifffahrt dargestellt wird. Hinzu kommt, dass die USA im Rahmen ihres Interesses am Fortbestand einer US-geführten und garantierten internationalen Weltordnung eigene Vorstellungen in den Territorialkonflikt einbringen und Lösungen präferieren, die zwar nicht notwendigerweise auf eine Eindämmung Chinas gerichtet sind, aber seine Einbindung zu amerikanischen Bedingungen anstreben.

Die zurückliegenden Jahrzehnte haben keiner der Konfliktparteien genutzt. Vielmehr trägt die beständige Fortsetzung des Souveränitätsspiels die beträchtliche Gefahr unbeabsichtigter Zusammenstöße und daraus resultierender Eskalationen bis hin zu begrenzten militärischen Konflikten in sich – eine Gefahr, die mit den militärischen Projektionsfähigkeiten der Akteure steigt.

Im Kern dieses Spiels steht die Nullsummenlogik unteilbarer Souveränität. Souveränität ist jedoch teilbar. Wenngleich äußerst selten, finden sich in der Praxis Fälle gemeinsamer Souveränität (Kondominium). Eine derartige Lösung zielt nicht darauf ab, die umstrittenen Territorien aufzuteilen, sondern gemeinsam zu regieren. Gemein-

sam ausgeübte Souveränität schafft, verbreitert und vertieft kooperative Arrangements. Sie „erlaubt es den Staaten (...) eine Gemeinschaft geteilter Rechte und Verantwortlichkeiten aufzubauen. Dies, wiederum, kann langfristige Stabilität bieten, insoweit als es die Anreize (...) reduziert, Spannungen zu vertiefen“.¹³ Eine Kondominium-Lösung könnte die sich gegenseitig ausschließenden und unteilbaren Territorialansprüche in ein Gut verwandeln, das allen Konfliktparteien gleichermaßen zukommt, und die Nullsummenlogik territorialer Konflikte somit aushebeln. Die konkurrierenden Parteien könnten ihre Souveränitätsansprüche weitgehend aufrechterhalten, was verhindern würde, dass eine Seite im Konflikt als Verlierer dasteht. Eine solche Lösung könnte die starken nationalistischen Untertöne langfristig entschärfen und sich als postnationalistisches Modell der Konfliktbearbeitung auch für andere komplexe Territorialstreitigkeiten als zukunftsweisend erweisen.

Angesichts der extremen Souveränitätsfixierung aller asiatischen Staaten dürfte ein solcher Weg allerdings mühsam sein. Entsprechendes Beispielhandeln westlicher Staaten könnte sich jedoch als hilfreich erweisen. So streiten etwa Dänemark und Kanada seit mehreren Jahrzehnten um die winzige Hans-Insel im Kennedy-Kanal zwischen Grönland und Ellesmere Island.¹⁴ Beide verweigern sich einer Teilung der Insel, beharren auf ihren Ansprüchen und unterstreichen diese durch regelmäßige Besuche von Politikern und Militärs in dieser abgelegenen Weltgegend. Eine Einigung auf ein Kondominium wäre ein starkes Signal, dass exklusives Souveränitätsdenken überwindbar ist.

¹³ Joel H. Samuels, *Condominium Arrangements in International Practice: Reviving an Abandoned Concept of Boundary Dispute Resolution*, in: *Michigan Journal of International Law*, 29 (2007–2008), S. 727–776, hier: S. 774.

¹⁴ Vgl. Christopher Stevenson, *Hans Off! The Struggle for Hans Island and the Potential Ramifications for International Border Dispute Resolution*, in: *Boston College International and Comparative Law Review*, 30 (2007) 3, S. 263–275, <http://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1099&context=iclr> (25. 8. 2014).

Rüstungstransfers ins maritime Südost- asien – Wettrüsten oder Proliferation?

Antischiffsraketen aus Russland, Kampf-
hubschrauber aus den USA, U-Boote
aus Deutschland und Schweden – der ameri-

Oliver Bräuner

M. A., geb. 1982; Wissenschaft-
licher Mitarbeiter im China and
Global Security Project des
Stockholm International Peace
Research Institute (SIPRI),
Signalistgatan 9,
16970 Solna/Schweden.
oliver.brauner@sipri.org

kanische Admiral Samuel J. Locklear III, Kommandeur der US-Streitkräfte im Pazifik, bezeichnete die Region Asien-Pazifik im Januar 2014 als „die am stärksten militarisierte Region der Welt“.¹ In der Tat sah dieser Teil

der Welt in den vergangenen Jahren eine beispiellose Aufrüstung und Proliferation militärischer Kapazitäten, insbesondere im Bereich der Marine und Luftwaffe. Angetrieben wurde diese Entwicklung in erster Linie durch die rasante ökonomische, politische und auch militärische Entwicklung der Volksrepublik China.

Aus chinesischer Sicht nimmt das Land wieder den ihm zustehenden Platz der regionalen Führungsmacht in Ostasien ein – ein Anspruch, der sowohl von Chinas Nachbarn in Ostasien, vor allem Japan, aber auch Nord- und Südkorea, als auch in Südostasien mit zunehmender Skepsis betrachtet wird. Die maritime Strategie Chinas wurde in den zurückliegenden Jahren konfrontativer und zunehmend von Überlegungen bezüglich chinesischer Souveränität und Kontrolle von Inseln und Gewässern im Ost- und Südchinesischen Meer bestimmt. Pekings Gebietsansprüche im Südchinesischen Meer umfassen etwa zwei Millionen Quadratkilometer. Pekings U-förmige, sogenannte Neun-Striche-Linie markiert die chinesischen Ansprüche und umfasst auch Inseln, Felsen und Gewässer, die ganz oder teilweise von Brunei, Malaysia, den Philippinen, Taiwan und Vietnam beansprucht werden (siehe Karte auf Seite 16). Aus

chinesischer Sicht handelt es sich dabei um „historisches chinesisches Territorium“, über das China die „unbestreitbare Souveränität“ ausübt. Dessen Rückgewinnung ist einerseits militärisch bedeutsam, soll andererseits aber empfundene historische Ungerechtigkeiten während der als „Jahrhundert der Schande und Erniedrigung“ bezeichnete Phase der militärischen Schwäche und der Kontrolle durch Japan und den Westen (von der Mitte des 19. bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts) wiedergutmachen. Basierend auf einem Geschichtsverständnis als „Opfer-Nation“, das seit den 1990er Jahren verstärkt in China propagiert wird, sieht Peking sich in einer defensiven Rolle – auch gegenüber deutlich kleineren und schwächeren Nachbarn wie Vietnam und den Philippinen. Die Verbindung von geostrategischen Überlegungen und historischen Befindlichkeiten lässt ökonomische Anreize (etwa Bodenschätze oder Fischgründe) in den Hintergrund treten und erschwert die Kompromissfindung zwischen China und seinen Nachbarn im maritimen Südostasien.² Diese reagieren einerseits durch eine sicherheitspolitische Annäherung an die USA und andererseits durch eine Stärkung der eigenen militärischen Kapazitäten, insbesondere im Bereich der Marine.

Waffenimporte und Militärausgaben im maritimen Südostasien

In den vergangenen zehn Jahren sind die Militärausgaben im maritimen Südostasien (ohne China) um rund 41 Prozent von 20,7 Milliarden auf 29,1 Milliarden US-Dollar gestiegen.³ Zum Vergleich: Die Militärausgaben

¹ Cheryl Pellerin, Locklear, PACOM Keys Capabilities to 21st-century Asia-Pacific, 23.1.2014, www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=121535 (28.8.2014).

² Die Region „Maritimes Südostasien“ umfasst Brunei Darussalam, Indonesien, Malaysia, die Philippinen, Singapur und Vietnam. Für diese Studie werden zum Vergleich und aufgrund seiner umfangreichen Gebietsansprüche im Südchinesischen Meer auch Daten für die Volksrepublik China hinzugezogen.

³ Sämtliche Daten zu Militärausgaben und Rüstungstransfers stammen aus der SIPRI Military Expenditure Database (www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database) und der SIPRI Arms Transfers Database (www.sipri.org/databases/armstransfers), Stand: August 2014. Wichtige Anmerkung dazu: SIPRI-Rüstungstransferdaten umfassen tatsächliche Lieferungen schwerer konventioneller

Chinas wurden im selben Zeitraum sogar um rund 170 Prozent von 63 Milliarden auf 171 Milliarden US-Dollar erhöht. Selbstverständlich wurde nur ein Teil dieser Ausgaben in die Ausstattung der jeweiligen Streitkräfte mit Waffen und Rüstungsgütern investiert. Die im Folgenden aufgeführten Daten bezeichnen die Militärausgaben sowie Transfers und Bestellungen von schweren konventionellen Waffen durch die Staaten im maritimen Südostasien seit 2004.

Brunei Darussalam: Brunei gab 2013 rund 402 Millionen US-Dollar für sein Militär aus. Das waren 39 Prozent mehr als vor einem Jahrzehnt und 3,06 Prozent seines Bruttoinlandsprodukts (BIP). Die Rüstungsimporte Bruneis waren vor allem auf die Modernisierung seiner Marine fokussiert. Unter anderem importierte das Land vier Patrouillenboote des Typs FPB-41 und drei hochseetaugliche Korvetten des Typs OPV-80 aus Deutschland, schwedische Schiffsgeschütze des Typs SAK-70 Mk-2 57 mm und 12 amerikanische S-70i Black Hawk Kampfhubschrauber aus polnischer Produktion.

Indonesien: Die indonesischen Militärausgaben betragen 2013 rund 8,4 Milliarden US-Dollar. Das war eine Steigerung von fast 100 Prozent seit 2004 und 0,96 Prozent des indonesischen BIP. Indonesien erwarb unter anderem 103 instand gesetzte und modernisierte Leopard 2 Kampfpanzer, 42 Schützenpanzer vom Typ Marder und elf Berge- und Pionierfahrzeuge samt Munition aus Deutschland. Zudem sechs russische Mehrzwecktransporthubschrauber vom Typ Mi-8MT und acht US-amerikanische AH-64D Apache Kampfhubschrauber, die

Waffen, inklusive Verkäufen, Lizenzproduktion, Militärhilfe, Schenkungen und Verleih. SIPRI verwendet einen sogenannten *trend indicator value* (TIV), um Rüstungstransferdaten vergleichen und allgemeine Trends identifizieren zu können. TIVs geben lediglich Anhaltspunkte zum Umfang internationaler Rüstungstransfers – auf der Basis der Leistungsfähigkeit dieser Waffen – aber nicht zu deren finanziellem Wert. Schwere konventionelle Waffen sind wie folgt definiert: Flugzeuge; Luftabwehrsysteme; U-Jagd-Waffen; Gepanzerte Fahrzeuge; Artillerie; Motoren für Militärflugzeuge, Kriegsschiffe und gepanzerte Fahrzeuge; Raketen; Sensoren; Aufklärungssatelliten; Schiffe; Anderes (zum Beispiel Geschütztürme für gepanzerte Fahrzeuge und Luftbetankungssysteme). Vgl. www.sipri.org/databases/yy_armstransfers/xx_armstransfers/background (28.8.2014).

allerdings noch nicht geliefert wurden. Auch in Indonesien ist die Marine ein Modernisierungsschwerpunkt, das Land importierte unter anderem vier SIGMA-90 Fregatten aus den Niederlanden und zahlreiche deutsche Schiffsdieselmotoren, die allerdings teilweise vor Ort hergestellt wurden.

Malaysia: Malaysia investierte 2013 rund 4,8 Milliarden US-Dollar und damit 1,54 Prozent seines BIP in das Militär, was einer Steigerung von 13 Prozent im Vergleich zu 2004 entspricht. Auch Malaysia verstärkt seine Marine mit importierten Rüstungsgütern: unter anderem mit zwei dieselektrischen U-Booten der Scorpène-Klasse aus Frankreich und Spanien sowie mit sechs deutschen Fregatten der MEKO-100-Klasse, von denen allerdings vier unter Lizenz in Malaysia gefertigt wurden.

Philippinen: Die Militärausgaben der Philippinen betragen 2013 3,2 Milliarden US-Dollar. Dies waren 1,18 Prozent des BIP und eine Steigerung von 41 Prozent im Vergleich zu vor zehn Jahren. Die Philippinen, die sich auch mit Aufständischen und Terrorgruppen in den muslimischen Landesteilen auseinandersetzen müssen, importierten insbesondere Rüstungsgüter für die Luftwaffe, darunter 20 gebrauchte Bell-205/UH-1H Transporthubschrauber als Teil eines US-amerikanischen Militärhilfepakets und acht W-3A Sokol Mehrzweckhubschrauber aus polnischer Produktion. Im März unterzeichnete Manila zudem einen Kaufvertrag für 12 südkoreanische FA-50 Kampfflugzeuge im Wert von 420 Millionen US-Dollar. Für die Marine erwarb Manila unter anderem zwei gebrauchte hochseetaugliche Patrouillenboote der Chamsuri-Klasse aus Südkorea und zwei der Hamilton-Klasse aus Beständen der US-Küstenwache. Zudem erwarten die Philippinen weitere, teils gebrauchte Patrouillenboote für die Marine und Küstenwache, welche von Südkorea, Japan und den USA „gespendet“ werden sollen.[†]

Singapur: Der Stadtstaat Singapur hatte 2013 das zweitgrößte Militärbudget in der Region (nach China) und gab 9,1 Milliarden US-Dol-

[†] Vgl. Trefor Moss, *South Korea Gifts a Warship to the Philippines*, 8.6.2014, <http://blogs.wsj.com/searealtime/2014/06/08/south-korea-gifts-a-warship-to-the-philippines/> (28.8.2014).

Südostasien - Physische Übersicht



Höhe über dem Meeresspiegel

- über 5000 m
- 2000 – 5000 m
- 1000 – 2000 m
- 500 – 1000 m
- 200 – 500 m
- 0 – 200 m

Städte

- > 1000000 Einwohner
- < 1000000 Einwohner
- Manila Hauptstadt

Grenzen

- Staatsgrenze
- ⋯ umstrittene Grenze

1: 24 500 000

0 800 km

© mr-kartographie, Gotha 2014



lar für sein Militär aus. Dies waren 3,05 Prozent seines BIP und eine Steigerung von 12 Prozent gegenüber 2004. Das Land importierte eine ganze Reihe an Rüstungsgütern für alle Teilstreitkräfte: unter anderem sechs Fregatten der La Fayette-Klasse aus Frankreich, von denen allerdings fünf in Singapur gefertigt wurden. Diese Fregatten werden wiederum von deutschen MTU-800-M90 Dieselmotoren angetrieben. Ebenfalls aus Deutschland importierte Singapur 182 gebrauchte und modernisierte Kampfpanzer des Typs Leopard-2A4, zehn Bergepanzer vom Typ Büffel und zwei U-Boote des Typs 218SG, welche aber erst ab 2020 geliefert werden sollen.

Vietnam: Hinter China verzeichnete Vietnam die dramatischste Steigerung der Militärausgaben in den vergangenen zehn Jahren. 2013 betrug diese 3,2 Milliarden US-Dollar und damit 1,87 Prozent des BIP. Das war eine Steigerung um 113 Prozent im Vergleich zu 2004. Im Gegensatz zu anderen Staaten in der Region importierte Vietnam traditionell insbesondere Rüstungsgüter aus Russland. Darunter sechs dieselektrische U-Boote der Kilo-Klasse (Projekt-636), zwei Gepard 3 Fregatten und sechs hochseetaugliche Patrouillenboote der Svetlyak-Klasse (Projekt-10412). In den vergangenen Jahren öffnete sich das Land allerdings zunehmend für Produzenten aus anderen Ländern: So importierte Vietnam deutsche MTU-8000 Dieselschiffsmotoren und sechs DHC-6 Twin Otter Transportflugzeuge aus Kanada. Außerdem plant Hanoi den Kauf zweier niederländischer Fregatten vom Typ SIGMA-90, von denen vermutlich eine vor Ort produziert werden soll. In den nächsten Jahren möchte Vietnam zudem 543 Millionen US-Dollar in den Kauf von 32 Küstenwach- und Aufklärungsschiffen investieren.¹⁵ In den zurückliegenden Monaten haben sich die Beziehungen zwischen Hanoi und Peking weiter verschlechtert, insbesondere nachdem China auf der Suche nach Öl probeweise unter Gewässern bohren ließ, die auch Vietnam beansprucht. In der Folge kam es in Vietnam zu schweren antichinesischen Ausschreitungen. Gleichzeitig gibt es eine stetige Annäherung zwischen Vietnam und dem ehemali-

gen Kriegsgegner USA. Einige amerikanische Spitzenpolitiker sprachen sich im Sommer 2014 sogar für eine Modifizierung des US-Waffenembargos gegen Vietnam aus, um das Land in seinem Konflikt mit China zu unterstützen.¹⁶ Ob dies letztendlich tatsächlich zu amerikanischen Rüstungstransfers an Hanoi führen wird, bleibt abzuwarten.

China: Wie erwähnt, investierte China 2013 171,4 Milliarden US-Dollar in sein Militär und damit 170 Prozent mehr als vor einem Jahrzehnt. Dies entsprach 1,85 Prozent des chinesischen BIP. Die Rüstungsindustrie Chinas hat in den vergangenen Jahren große Fortschritte gemacht, sodass das Land seine Abhängigkeit von Rüstungsimporten aus dem Ausland deutlich verringern konnte. China ist immer weniger an Kauf kompletter Waffensysteme interessiert, sondern fokussiert sich stattdessen auf die Anschaffung einzelner Komponenten, um Technologielücken bei den selbst entwickelten Waffensystemen zu schließen. Beispiele hierfür sind vor allem Flugzeugtriebwerke, Schiffsmotoren und neue Werkstoffe. Daher blieb China im Zeitraum von 2009 bis 2013 der zweitgrößte Importeur konventioneller Rüstungsgüter (nach Indien).

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion entwickelte sich Russland zum wichtigsten Waffenlieferanten für China: Zwischen 1991 und 2013 kamen über 80 Prozent der chinesischen Rüstungsimporte aus Russland. Im selben Zeitraum gingen fast 30 Prozent aller russischen Rüstungsexporte nach China. Darunter Su-27/Su-30 Kampfflugzeuge, U-Boote der Kilo-Klasse und eine Reihe unterschiedlicher Raketentypen. Die russischen Exporte nach China erreichten im Jahre 2005 einen Höhepunkt, fielen bis 2007 allerdings um die Hälfte und blieben seitdem auf einem deutlich niedrigeren Niveau. Dies lag sowohl an der sinkenden Nachfrage auf chinesischer Seite als auch an der russischen Angst vor illegalen Kopien russischer Produkte durch die chinesische Rüstungsindustrie. Außerdem bestellte China vier ukrainische Luftkissen-Landungsschiffe der Zubr-Klasse, von denen zwei unter Lizenz in

¹⁵ Vgl. Yantoultra Ngui, *As China Flexes Maritime Muscle, SE Asia Builds Home-Grown Defence Industry*, 21.8.2014, <http://in.reuters.com/article/2014/08/11/southeast-asia-defence-idINKBN0GB23920140811> (28.8.2014).

¹⁶ Vgl. Jane Perlez, *In China's Shadow, U.S. Courts Old Foe Vietnam*, 16.8.2014, www.nytimes.com/2014/08/17/world/asia/in-chinas-shadow-us-courts-old-foe-vietnam.html?_r=0 (28.8.2014).

China hergestellt werden sollen, sowie fünf gebrauchte Il-76M Transportflugzeuge aus Weißrussland. Trotz des Waffenembargos der Europäischen Union, das nach dem Tiananmen-Massaker (4. Juni 1989) verhängt wurde, führt China auch weiterhin Rüstungsgüter aus der EU ein. Darunter insbesondere Komponenten wie französische und deutsche Dieselmotoren für Kriegsschiffe und U-Boote, sowie britische Mantelstromtriebwerke (*turbofan*) für Kampfflugzeuge.

Die genannten Zahlen und Beispiele verweisen auf drei wichtige aktuelle rüstungspolitische Trends im maritimen Südostasien:

1. Der Fokus liegt zunehmend auf der Modernisierung der Marine und der Antischiffskapazitäten (zum Beispiel durch Flugzeuge und Antischiffsraketen), der aus den wachsenden Spannungen in Territorialkonflikten resultiert.
2. Es ist eine Zunahme an Militärhilfe und „Spenden“ von Kriegsschiffen zu verzeichnen, durch die externe Akteure (USA, Japan und Südkorea) versuchen, die Machtbalance in der Region zu beeinflussen.
3. Ein Schwerpunkt liegt auf Technologietransfers (sogenannte *defence offsets*) in die Region und dem Aufbau eigener nationaler Rüstungsindustrien durch die Empfängerstaaten im maritimen Südostasien.

Rolle der Exporteure

In den Jahren von 2004 bis 2013 zeichnete die EU für mehr als ein Drittel (39 Prozent) der Rüstungstransfers ins maritime Südostasien verantwortlich, gefolgt von Russland mit 29 Prozent und den USA mit 22 Prozent. Damit stammten insgesamt 90 Prozent aller in die Region importierten Rüstungsgüter aus diesen drei Regionen.

Während die Rüstungsexporte der USA nach Südostasien im Rahmen der im Oktober 2011 von der Obama-Administration verkündeten „Pivot-to-Asia“-Politik¹⁷ viel-

¹⁷ Hillary Clinton, *America's Pacific Century*, 11. 10. 2011, www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century (28. 8. 2014).

fach diskutiert wurde, erregten europäische Transfers in die Region bislang vergleichsweise wenig Aufsehen – und das obwohl die EU der größte Waffenlieferant für die Region war. Die größten Exporteure innerhalb der EU waren dabei Frankreich, Deutschland und die Niederlande. Als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise stagnieren die Verteidigungsausgaben in Europa und Nordamerika auch weiterhin. Der Druck auf europäische Rüstungsunternehmen, neue Exportmärkte zu erschließen bleibt daher unvermindert hoch, und das maritime Südostasien ist mit seinen steigenden Militärausgaben sicherlich besonders interessant. Anders als die USA oder China haben die EU und auch Russland dabei deutlich geringere direkte Sicherheitsinteressen zu beachten, was es den Exporteuren aus diesen Ländern ermöglicht, praktisch in alle Länder der Region zu exportieren. Wie erwähnt, werden zudem die europäischen Rüstungstransfers nach China durch das EU-Waffenembargo zwar eingeschränkt, aber keinesfalls vollständig unterbunden.

Das maritime Südostasien bleibt somit ein dynamischer und umkämpfter Markt, auf dem sich neben den Europäern, Russen und US-Amerikanern zunehmend auch neue aufstrebende Waffenexporteure etablieren: Insbesondere Südkorea entwickelt sich derzeit sowohl auf einem globalen Level als auch in der Region zu einem bedeutenden Lieferanten von Rüstungsgütern. In den vergangenen zehn Jahren lieferte es fast vier Prozent der ins maritime Südostasien exportierten Waffen – die Tendenz ist weiter steigend. Japan dagegen spielte aufgrund seiner restriktiven Exportpolitik keine Rolle. Es bleibt abzuwarten, ob sich das durch die Reform der japanischen Verteidigungspolitik unter Premier Shinzo Abe in den nächsten Jahren ändert. Die erwähnten „Spenden“ japanischer Küstenwachboote an die Philippinen könnten ein Vorbote eines solchen Politikwechsels sein.

Auch China trat bislang nicht als wichtiger Waffenlieferant in der Region hervor: Obwohl die Volksrepublik im Zeitraum von 2009 bis 2013 zum viertgrößten Waffenexporteur der Welt hinter den USA, Russland und Deutschland aufgestiegen ist, spielt es im maritimen Südostasien nur eine untergeordnete Rolle. Hier zeichnete China in den

zurückliegenden zehn Jahren für weniger als ein Prozent der Transfers schwerer konventioneller Waffen verantwortlich. Hauptabnehmer chinesischer Rüstungsgüter waren dabei Indonesien und Malaysia, also Staaten, mit denen China entweder keine (Indonesien) oder nur minimale Territorialkonflikte (Malaysia) hat. Aufgrund der sich weiterhin verschlechternden Beziehungen zu anderen Staaten in der Region dürften diese für Peking auch weiterhin keinen attraktiven Absatzmarkt darstellen.

Fazit: Welche Rolle für Europa?

Angesichts der massiven Expansion und Modernisierung der chinesischen Volksbefreiungsarmee kann man kaum von einem Wettrennen in der Region sprechen. Den anderen Staaten im maritimen Südostasien fehlen schlichtweg die finanziellen und technologischen Ressourcen, um mit China mithalten zu können. Dies hält sie jedoch nicht davon ab, verstärkt in ihre Streitkräfte zu investieren, insbesondere im Bereich der asymmetrischen Kriegsführung, beispielweise in Antischiffsraketen und in die Anschaffung von U-Booten. Dies gilt vor allem für Vietnam. Eine immer bedeutendere Rolle spielen auch die leicht bewaffneten paramilitärischen Küstenwachen, deren Einsatz zur Verteidigung territorialer Ansprüche von den Staaten in der Region als weniger gefährliche Alternative zu schwerbewaffneten Kriegsschiffen gesehen wird. Insgesamt erhöht jedoch der Einsatz einer immer größeren Anzahl von Kriegs- und Küstenwachschiffen in der Region die Gefahr von ungeplanten bewaffneten Auseinandersetzungen, welche im Extremfall rasch eskalieren können.

Diese Risiken erhöhen sich zusätzlich durch das Fehlen von Kommunikationsmechanismen und Verhaltensregeln (*rules of engagement*) sowie durch einen Mangel an Koordination zwischen den Akteuren, auch innerhalb einzelner Staaten. Angesichts dieses Bedrohungsszenarios setzen viele Staaten in der Region verstärkt auf die USA als Gegengewicht zu einem zunehmend konfrontativ auftretenden China. Daran ändern auch die engen Handelsbeziehungen zwischen China und dem maritimen Südostasien nichts. Insbesondere die Philippinen, welche nur über sehr begrenzte militärische

Ressourcen verfügen, scheinen eine solche Strategie zu verfolgen. Allerdings hegen viele Beobachter und Regierungsvertreter in der Region Zweifel daran, ob die USA im Ernstfall Manila wirklich militärisch gegen China zur Seite stehen würden.

Die Entwicklungen im maritimen Südostasien stellen dabei auch die Außen- und Sicherheitspolitik Deutschlands und der EU vor neue Herausforderungen. Obwohl Deutschland und Europa besonders im Vergleich zu den USA dort nur deutlich geringere Sicherheitsinteressen haben, ist die strategische Bedeutung der maritimen Handelswege und Volkswirtschaften in der Region unbestritten. Auch wenn europäische Politiker sich regelmäßig über ihren mangelnden sicherheitspolitischen Einfluss in Asien beklagen, so haben die EU und ihre Mitgliedsstaaten als gemeinsam größter Exporteur schwerer konventioneller Waffen ins maritime Südostasien doch zahlreiche Möglichkeiten, zur Beibehaltung der Stabilität und des Friedens in der Region beizutragen.

Bislang scheinen die europäischen Rüstungstransfers nur schwach abgestimmt und in erster Linie auf der Basis nationalstaatlicher ökonomischer – und nicht etwa gemeinsamer sicherheitspolitischer – Interessen zu erfolgen. Die derzeitigen Krisen in der Ukraine und im Irak werden die europäische Aufmerksamkeit noch weiter von den Entwicklungen im maritimen Südostasien ablenken. Andererseits passt das Thema der deutschen Rüstungstransfers nach Südostasien auch gut in die deutsche Debatte über die Fragen, ob Waffenlieferungen ein Mittel der Sicherheitspolitik darstellen und ob man Rüstungsgüter in (potenzielle) Krisenherde liefern sollte. Deutschland und die EU sollten diese Gelegenheit nutzen, um auch die eigenen Rüstungstransfers ins maritime Südostasien einer gemeinsamen europäischen Strategie zu unterwerfen, die sowohl den europäischen Sicherheitsinteressen als auch dem Erhalt des Friedens in der Region dient.

Alfred Gerstl

Menschliche und staatliche Sicherheit – ein ungelöstes Spannungsverhältnis

Ende 2015 wird der Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN) die ASEAN Community aus der Taufe heben. Bestehend aus einer (sicherheits-)

Alfred Gerstl

Dr. phil., geb. 1971; Politik- und Südostasienwissenschaftler, Fachbereich East Asian Economy and Society (EcoS) am Institut für Ostasienwissenschaften der Universität Wien, Spitalgasse 2, 1090 Wien/Österreich. alfred.gerstl@univie.ac.at

politischen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Gemeinschaft, möchte der Verband die zwischenstaatliche Zusammenarbeit in der Region konsolidieren. Bis zur Erfüllung der ambitionierten Ziele werden

indes noch etliche Jahre verstreichen, und wie in Europa sind Rückschläge wahrscheinlich. Zudem wird eine supranationale Kooperation wie in der Europäischen Union (EU) wegen der in Südostasien anhaltend hohen Bedeutung staatlicher Souveränität bis auf weiteres offiziell ausgeschlossen.

Die rechtliche Basis der ASEAN Community ist die Charta des Verbandes, die Ende 2008 in Kraft trat.¹ Zentrales Anliegen von ASEAN ist demnach der Aufbau einer stärker menschenzentrierten Gemeinschaft. Bereits bei der Gründung der Organisation lautete das Fernziel, die nicht näher definierte Einheit Südostasiens zu verwirklichen. Formal gelang dies 1999, als mit Kambodscha das zehnte Land der Assoziation beitrug.² Von einer wahren Gemeinschaft, in der die Bevölkerungen Werte und Einstellungen teilen würden, ist das ethnisch, kulturell, religiös und politisch extrem vielfältige Südostasien jedoch weit entfernt. Seit den späten 1950er Jahren haben Politiker(innen) und Wissenschaftler(innen) die Idee der südostasiatischen Einheit zwar vorangetrieben, doch blieb das Gefühl von Gemeinsamkeit zumeist auf Eliten beschränkt.³

Die Ursache für die hohe Wertschätzung staatlicher Souveränität liegt in der Geschichte begründet, die von jahrhundertelanger Fremdherrschaft geprägt ist. Angesichts der Notwendigkeit nach dem Zweiten Weltkrieg, in der frisch erlangten Unabhängigkeit sowohl die Wirtschaft zu entwickeln als auch die pluralen Gesellschaften zu einem funktionierenden Gemeinwesen zu formen, bildeten sich in Südostasien starke Staaten heraus.⁴ Sicherheit und wirtschaftliche Entwicklung bedingen einander nicht nur in Südostasien; doch ist hier der sicherheitspolitische Einfluss außerregionaler Akteure traditionell besonders groß. Um diesen zu begrenzen, gründeten Indonesien, Malaysia, die Philippinen, Singapur und Thailand 1967, also auf dem Höhepunkt des Vietnamkrieges, die prowestliche und strikt antikommunistische ASEAN (Brunei Darussalam trat 1984 bei). Souveränität und territoriale Integrität sollten indes nicht nur gegenüber den führenden Großmächten (USA, Sowjetunion, China) verteidigt werden, sondern durch zwischenstaatliche Kooperation auch gegenüber den unmittelbaren Nachbarn, mit denen es häufig ideologische Konflikte und Grenzstreitigkeiten gab.

Regionale Zusammenarbeit ist für ASEAN von jeher ein Mittel zum Zweck der Stärkung nationaler Souveränität, insbesondere da die Prozesse der sozioökonomischen Entwicklung und der Nationsbildung aufgrund der ethnischen und religiösen Vielfalt immer noch nicht abgeschlossen sind. Abgesehen von Singapur sind sämtliche Staaten Südostasiens Schwellen- oder Entwicklungsländer. Erst 1976 vertiefte ASEAN ihre sicherheitspolitische Kooperation; der Grund war die Furcht vor einem aggressiven außenpolitischen Agieren des unter kommunistischer Führung wiedervereinten Vietnam. Der in diesem Jahr geschlossene Freundschafts- und

¹ Vgl. ASEAN Secretariat, *The ASEAN Charter*, Jakarta 2008.

² Osttimor ist der einzige südostasiatische Staat, der noch nicht Mitglied im Regionalbündnis ist. Der Unabhängigkeit 2002 ging 1999 eine humanitäre Intervention der Vereinten Nationen unter Führung Australiens voraus, die einen kurzen, aber blutigen Krieg mit der Okkupationsmacht Indonesien beendete.

³ Vgl. Amitav Acharya, *The Making of Southeast Asia. International Relations of a Region*, Ithaca u. a. 2012.

⁴ Vgl. Damodar SarDesai, *Southeast Asia. Past & Present*, Boulder 2013.

Kooperationsvertrag normierte die Grundprinzipien der Assoziation, den sogenannten ASEAN Way. Seine zentralen Elemente sind friedliche Konfliktbeilegung, Verbot der Androhung und Anwendung von Gewalt, Nichteinmischung in innere Angelegenheiten sowie eine auf Dialog und Konsens beruhende Entscheidungsfindung. Dadurch sind jedoch langwierige Einigungen auf den kleinsten gemeinsamen Nenner programmiert. Ebenso gravierend ist, dass ASEAN nach wie vor der politische Konsens fehlt, rechtliche Mechanismen zu etablieren, um Mitglieder zu sanktionieren, die sich nicht an vertragliche Verpflichtungen halten.^f

Intensivierte Kooperation seit 1989

Das Ende der Ost-West-Konfrontation bedeutete auch für Südostasien einen markanten Einschnitt. Ähnlich der damaligen Europäischen Gemeinschaft (EG) stellte sich für ASEAN ab 1989 die Frage nach der weiteren Existenzberechtigung und internationalen Relevanz. Genau wie Brüssel setzte ASEAN spätestens nach 1991 auf die Doppelstrategie von Vertiefung und Erweiterung (1995 trat Vietnam bei, 1997 Myanmar/Burma und Laos, 1999 Kambodscha). Mit der Aufnahme Myanmars handelte sich ASEAN aufgrund der Menschenrechtsverletzungen der Junta internationale Kritik ein. Zudem erhöhte sich aufgrund der Erweiterungen die politische und wirtschaftliche Heterogenität der Organisation, wodurch die interne Meinungsbildung noch komplizierter wurde.

Da Pläne für eine engere sicherheitspolitische Partnerschaft aufgrund widerstreitender nationaler Interessen nicht realisiert werden konnten, entschieden sich die ASEAN-Mitglieder aus politischen Gründen für eine stärkere handelspolitische Zusammenarbeit. Die ASEAN Free Trade Area (AFTA), auf dem Singapur Gipfel 1992 beschlossen, steht modellhaft für den Ansatz eines inklusiven Regionalismus und der Ausweitung des eigenen Einflusses auf die weitere Region – im vergangenen Jahrzehnt folgten Freihandelsabkommen mit China, Japan, Indien und Australien. Insgesamt gelang es ASEAN seit dem

^f Vgl. Rizal Sukma, *ASEAN Beyond 2015. The Imperatives for Further Institutional Changes*, ERIA Discussion Paper Series, Jakarta 2014.

Ende des Kalten Krieges, schrittweise einen friedlichen, stabilen Rahmen für Südost- und Ostasien generell aufzubauen, der die sozio-ökonomische Entwicklung erst ermöglicht. Entscheidend dafür ist die Einbindung der Großmächte USA, China, Japan, Indien und Australien. Da keines dieser Länder die Dominanz einer einzigen Macht wünscht, haben sie die zentrale Stellung der Organisation in Ostasien bereitwillig akzeptiert. Diese stützt sich auf ASEANs Rolle als Brückenbauerin und ehrliche Maklerin – aber auch den Umstand, dass das Regionalbündnis für die Großmächte weder politisch noch militärisch bedrohlich ist. ASEAN vermochte daher seit Mitte der 1990er Jahre eine Reihe von Institutionen in verschiedenen Politikfeldern aufzubauen, die sich netzwerkartig auf Südost- und Nordostasien und zunehmend den gesamten asiatisch-pazifischen Raum erstrecken.^{f6}

Im besonders sensiblen Bereich der Sicherheitspolitik gab es seit Mitte der 1990er Jahre signifikante Fortschritte. ASEAN vertritt das Konzept kooperativer Sicherheit: Diese soll gemeinsam, nicht gegen eine bestimmte Macht erreicht werden.^{f7} Das 1994 gegründete ASEAN Regional Forum (ARF) ist das größte sicherheitspolitische Forum der Welt, gehören ihm doch neben den ASEAN-Staaten unter anderem China, Japan, Nord- und Südkorea, die USA, Russland, Indien, Australien und die EU an. Es symbolisiert damit den offenen, inklusiven Charakter von ASEANs Regionalismus und seinen pragmatisch-evolutionären Charakter: Durch die Förderung von Kooperation im politisch weniger strittigen Bereich nichttraditioneller Sicherheit – dazu zählen unter anderem organisierte Kriminalität, illegale Migration, maritime Sicherheit, Terrorismus, Energiesicherheit und Umweltkatastrophen – soll Vertrauen aufgebaut werden, um schrittweise auch militärische Bedrohungen multilateral zu lösen.^{f8} Zum Leidwesen der westlichen Mitglieder

^{f6} Vgl. Mely Caballero-Anthony, *Understanding ASEAN's Centrality: Bases and Prospects in an Evolving Regional Architecture*, in: *The Pacific Review*, 27 (2014) 4, S. 563–584.

^{f7} Vgl. A. Acharya (Anm. 3), S. 4.

^{f8} Vgl. Jürgen Haacke, *The ASEAN Regional Forum and Transnational Challenges. Little Collective Securitization, Some Practical Cooperation*, in: ders./Noel M. Morada (Hrsg.), *Cooperative Security in the Asia-Pacific. The ASEAN Regional Forum*, New York 2010, S. 124–149.

und Japans befindet sich das ARF immer noch in der Phase von Dialog und Vertrauensbildung.⁹ So verhält sich das ARF etwa in den zentralen Krisen auf der koreanischen Halbinsel und im Südchinesischen Meer sehr zurückhaltend. Für kollektive Sicherheit wie in der NATO fehlt das Vertrauen.¹⁰

Die Geschichte zeigt, dass die entscheidenden Impulse für ASEANs interne oder transregionale Vertiefung meist von außen kamen. Um etwa die gravierenden wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Asien-Finanzkrise von 1997/1998 für zahlreiche ostasiatische Staaten gemeinsam zu bekämpfen, gründete ASEAN mit China, Japan und Südkorea ASEAN+3. Die ursprünglich rein finanzpolitische Zusammenarbeit bewährte sich – nicht zuletzt aufgrund Pekings konstruktiver Rolle –, weshalb sie rasch auf weitere Politikfelder ausgedehnt wurde.¹¹ Um weitere Schlüsselpartner wie die USA, Indien, Australien und Russland noch stärker in die regionale Architektur einzubinden und damit Gegengewichte zu China aufzubauen, wurde 2005 der East Asia Summit (EAS) als Forum der Staats- und Regierungschefs ins Leben gerufen.¹²

Trotz anhaltender Konflikte haben all diese Institutionen bislang zu einer relativen Sicherheit in Südost- und Nordostasien beigetragen. Der wirtschaftliche und machtpolitische Aufstieg Chinas könnte die bestehende Regionalordnung jedoch von Grund auf verändern und ASEANs Rolle als neutrale Vermittlerin zwischen den Großmächten hinfällig werden las-

⁹ Vgl. Ralf Emmers (Hrsg.), *ASEAN and the Institutionalization of East Asia*, Abingdon–New York 2012.

¹⁰ Dies gilt selbst für einige ASEAN-Mitglieder untereinander: Malaysia teilte Vietnam erst einige Tage nach dem mysteriösen Verschwinden von Flug MH370 mit, dass die Maschine nicht die Route über das Südchinesische Meer genommen hatte, wo die vietnamesische Marine bereits nach dem Flugzeug suchte.

¹¹ Vgl. Richard Stubbs, *ASEAN Plus Three: Emerging East Asian Regionalism?*, in: *Asian Survey*, 42 (2002) 3, S. 440–455.

¹² Voraussetzung für die Mitgliedschaft im EAS ist ein Beitritt zum Freundschafts- und Kooperationsvertrag von 1976. Die USA unterzeichneten ihn erst 2009, also unter Präsident Obama. Sein Vorgänger Bush hatte die Unterschrift verweigert, um nicht auf das selbstdeklarierte Recht auf Präventivschläge gegen vermutete Terroristenbasen verzichten zu müssen.

sen. Auch wenn China im zurückliegenden Jahrzehnt zum wichtigsten Handelspartner der meisten ostasiatischen Länder und Australiens aufgestiegen ist, so müssen die USA aufgrund ihrer materiellen und *soft power* immer noch als die hegemoniale Macht gelten.¹³ Mit der strategischen Refokussierung auf den asiatisch-pazifischen Raum untermauerte US-Präsident Barack Obama diese Position. Gleichzeitig wächst in China die Furcht vor einer amerikanischen Eindämmungspolitik im Stile des Kalten Krieges.¹⁴

Ein militärischer Konflikt zwischen China und den USA wäre das strategische Horrorszenario für die Assoziation, sähe sie sich doch zu einer Wahl zwischen Washington und Peking gezwungen. ASEAN würde darüber angesichts der unterschiedlichen Loyalitäten ihrer Mitglieder wohl zerbrechen. Ihre Einigkeit wird ferner durch den Konflikt im Südchinesischen Meer untergraben, in den China, Vietnam, die Philippinen, Malaysia und Brunei direkt involviert sind. Hanoi und Manila verfolgen aufgrund der Passivität ASEANs eine eigenständige Internationalisierungspolitik, indem sie ihre Beziehungen mit den USA, Japan und Indien vertiefen. ASEANs Einfluss im Konflikt – und damit generell ihre zentrale Rolle in der Region – wird so untergraben.¹⁵ Der Streit hat jedoch noch weitere dramatische Auswirkungen: Er droht angesichts seiner potenziell verheerenden Folgen, den Trend zu umfassender und menschlicher Sicherheit umzukehren und zu einer Wiederaufwertung von traditioneller militärischer und staatlicher Sicherheit in Südostasien zu führen.

Umfassende, nichttraditionelle und menschliche Sicherheit

Seit der Endphase des Kalten Krieges in den 1980er Jahren haben die südostasiatischen Staaten ihr Verständnis von Sicherheit verbreitert. Nicht mehr allein kriegerische Aus-

¹³ Vgl. Mark Beeson, *Can China Lead?*, in: *Third World Quarterly*, 34 (2013) 2, S. 233–250.

¹⁴ Vgl. Joseph S. Nye, *Work With China, Don't Contain It*, in: *New York Times* vom 26. 1. 2013, S. A19.

¹⁵ Vgl. Alfred Gerstl, *To Act or Not to Act: ASEAN's Strategic Dilemma in the South China Sea Dispute*, in: Petra Andélová/Mária Strásáková (Hrsg.), *South China Sea Dispute in International Relations*, Prag 2013, S. 103–125.

einandersetzungen, sondern neue transnationale nichttraditionelle Bedrohungen wie Menschen-, Drogen- und Waffenschmuggel, Seuchen oder Naturkatastrophen wurden als Gefahren betrachtet. In der staatszentrierten Welt Südostasiens sahen die Politiker jedoch in erster Linie den Staat oder das Regime, weniger die Bevölkerung bedroht.¹⁶ Diese Sichtweise änderte sich im Zuge der Asien-Finanzkrise und vor allem nach der Tsunamikatastrophe Weihnachten 2004. Seitdem finden sich in den ASEAN-Erklärungen immer wieder Bezüge auf das Konzept menschlicher Sicherheit, ohne dieses allerdings ausdrücklich anzusprechen.¹⁷

Menschliche Sicherheit wurde 1994 vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) popularisiert. Sie enthält sieben Dimensionen, nämlich wirtschaftliche, Ernährungs-, gesundheitliche, Umwelt-, persönliche, Gemeinschafts- (beziehungsweise kommunale) und politische Sicherheit.¹⁸ Das theoretisch wie praktisch Revolutionäre ist, dass nicht länger die Sicherheit eines Staates, sondern jedes Einzelnen und bestimmter Gruppen, etwa ethnischer, kultureller oder sozialer Minderheiten, im Zentrum steht. Für ASEAN kommt dieser Ansatz einem Paradigmenwechsel gleich.

Zwar hat die Zivilgesellschaft, versinnbildlicht in der transnational organisierten Southeast Asian People's Advocacy (SAPA), eine wichtige Rolle bei der Förderung von menschlicher Sicherheit geleistet.¹⁹ Der zentralen Stellung der Regierungen entsprechend kam der entscheidende Anstoß, menschliche Sicherheit auf die Agenda zu setzen, jedoch von Indonesien, den Philippinen und anfänglich Thailand. Seit der eigenen Demokratisierung nach dem Sturz des autoritären Suharto-Regimes 1998 ist Jakar-

ta der aktivste und glaubwürdigste Befürworter einer regionalen Förderung von Demokratie und Menschenrechten.

Diese politische Dimension wurde erfolgreich von Indonesien in die 2004 ursprünglich vorwiegend außen- und sicherheitspolitisch definierte Säule der ASEAN Community reklamiert. Der 2009 von ASEAN verabschiedete Fahrplan für die politisch-sicherheitspolitische Gemeinschaft verknüpft daher die umfassend, militärisch und nichttraditionell definierte Sicherheit zum einen mit Demokratie und Menschenrechten sowie zum anderen mit der sozioökonomischen Entwicklung.²⁰ Diese visionären Verknüpfungen lösen jedoch nicht das Grundproblem: die konzeptionelle Spannung zwischen der individuellen Sicherheit der Bürger(innen) und derjenigen des Regimes, die innerhalb des Verbandes gerne als staatliche Sicherheit verbrämt wird.²¹ Beispielsweise relativiert Paragraph 12 die beabsichtigte Bürger(innen)orientierung ASEANs: Zwar führt er die Stärkung von Demokratie, des Rechtsstaates und der Menschenrechte als Ziel an, allerdings sollen diese Prinzipien „mit angemessener Rücksicht auf die Rechte und Verantwortlichkeiten der Mitgliedstaaten“ verwirklicht werden.

Spätestens hier stellt sich die Grundsatzfrage: Ist es überhaupt denkbar, dass autoritäre Regime Demokratie und Menschenrechte auf regionaler Ebene glaubwürdig fördern, während sie ihrer eigenen Bevölkerung ebendiese Rechte vorenthalten? Mit der Gewährung – und vor allem der Umsetzung – des Rechts auf freie und faire Wahlen würden sich einige Regime faktisch selbst abschaffen. Gänzlich unmöglich ist dies nicht. Erstaunlichen demokratischen Fortschritten in Myanmar steht indes das Beispiel Thailand gegenüber, wo sich das Militär im Mai 2014 an die Macht putschte, was zeigt, dass der demokratische Prozess selbst in einem gefestigt wirkenden Staat nicht vor Rückschlägen gefeit ist. Angesichts des schleppenden Fortschritts besteht die realpolitische Gefahr, dass das größte ASEAN-Mitglied Indonesien nicht länger bereit ist, Minimalkompromisse in Menschenrechtsfragen und die Absolutsetzung der Souveränität zu akzeptieren. Ein Vorpre-

¹⁶ Vgl. ders., *The Changing Notion of Security in Southeast Asia. State, Regime and „ASEANized“ Human Security*, in: *Pacific News*, 34 (2010), S. 4–8.

¹⁷ Vgl. Benny Teh Cheng Guan (Hrsg.), *Human Security: Securing East Asia's Future*, Dordrecht u.a. 2010.

¹⁸ Vgl. United Nations Development Program, *Human Development Report 1994*, Oxford 1994.

¹⁹ Vgl. Jörn Dosch, *Sovereignty Rules: Human Security, Civil Society, and the Limits of Liberal Reform*, in: Donald K. Emmerson (Hrsg.), *Hard Choices. Security, Democracy, and Regionalism in Southeast Asia*, Stanford 2008, S. 59–90.

²⁰ Vgl. ASEAN Secretariat, *ASEAN-Political Security Community Blueprint*, Jakarta 2009.

²¹ Vgl. A. Gerstl (Anm. 16).

schen Jakartas mit für die autoritären Regierungen zu weitgehenden Vorschlägen könnte weitere Fortschritte jedoch noch erschweren oder sogar verunmöglichen.¹²²

Menschenrechtsschutz im ASEAN-Rahmen

Ein wichtiges Anzeichen, dass die südostasiatische Regionalorganisation ihr striktes Souveränitätsverständnis und Nichtinterventionsgebot aufweichen könnte, stellt die 2009 gegründete ASEAN-Menschenrechtskommission (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, AICHR) dar. Ihre Aufgabe ist es, die Menschenrechte auf regionaler Ebene zu schützen und zu fördern. Obwohl sie aus institutioneller Sicht einen Fortschritt darstellt, übte die SAPA heftige Kritik an den eingeschränkten Kompetenzen der zwischenstaatlichen Kommission, ist sie doch nur dazu befugt, Empfehlungen auszusprechen, die im Konsensverfahren beschlossen werden.¹²³ Als leitende Prinzipien für die AICHR führt die Geschäftsordnung neben dem allgemeinen Respekt für Menschen- und Freiheitsrechte den ASEAN Way, also Souveränität und Nichteinmischung, an. Unliebsame Kritik an den Regierungen ist auch deshalb unwahrscheinlich, weil momentan (für die Zeit von 2013 bis 2015) einzig Indonesien einen unabhängigen zivilgesellschaftlichen Repräsentanten als nationalen Vertreter entsandt hat, die anderen Mitglieder haben hochrangige ehemalige oder aktive Beamte delegiert.

Die bislang öffentlichkeitswirksamste Aktion der AICHR war die Ausarbeitung der neuen ASEAN-Menschenrechtsdeklaration; sie wurde im November 2012 vom ASEAN-Gipfel angenommen, ist für die Mitgliedstaaten allerdings rechtlich nicht bindend. Die Deklaration soll die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte keinesfalls ersetzen – vielmehr ist sie Ausdruck des Bestrebens, die bestehenden universalen Menschenrechts-erklärungen im Namen von ASEAN zu be-

stätigen und darüber hinaus in einzelnen Paragrafen zu präzisieren. Letzteres Anliegen erfüllt sie aufgrund ihrer zu allgemeinen Formulierungen jedoch nicht.

Abgesehen vom intransparenten Entstehungsprozess mit lediglich zwei öffentlichen Hearings – ein Vorgehen, das auch UN-Menschenrechtskommissarin Navanethem Pillay kritisierte –, nahmen einige Vertreter(innen) von Nichtregierungsorganisationen an der Hervorhebung staatlicher Souveränität Anstoß.¹²⁴ Andere sahen sich an die Debatte um „asiatische Werte“ in den frühen 1990er Jahren erinnert: Die damaligen Ministerpräsidenten Singapurs und Malaysias, Lee Kuan Yew und Mahathir Mohamad, kritisierten seinerzeit die individuellen Freiheitsrechte als westliche Konstrukte, die den sozialen Zusammenhalt in den gemeinschaftsorientierten konfuzianistischen Gesellschaften Ostasiens unterminieren würden. Ihre Argumentation fand Eingang in die von nationalen Menschenrechtsorganisationen geschmähte Bangkokener Menschenrechtserklärung von 1993, die von den Regierungen im Vorfeld der Wiener Menschenrechtskonferenz im selben Jahr verabschiedet worden war. Die klare Betonung der Universalität der Menschenrechte auf der Wiener Konferenz, vor allem aber die enormen wirtschaftlichen Probleme Ostasiens im Gefolge der Asien-Finanzkrise, deren Ursache viele Beobachter auf die vorgeblichen „asiatischen Werte“ zurückführten, entzog Lees und Mahathirs Diskurs schlagartig die Grundlage.¹²⁵ Entsprechend gehen in der neuen ASEAN-Menschenrechtsdeklaration kulturell relativistische Einschränkungen nicht über vergleichbare Formulierungen in anderen regionalen Menschenrechtserklärungen hinaus.¹²⁶

Frei von Relativierungen ist die ASEAN-Deklaration dennoch nicht: In Artikel 6 ist die Rede von einer Balance zwischen der Beanspruchung der Menschenrechte und grund-

¹²² Vgl. John D. Ciorciari, *Institutionalizing Human Rights in Southeast Asia*, in: *Human Rights Quarterly*, 34 (2012), S. 695–725, hier: S. 724.

¹²³ Vgl. Shaun Narine, *Human Rights Norms and the Evolution of ASEAN: Moving without Moving in a Changing Regional Environment*, in: *Contemporary Southeast Asia*, 34 (2012) 3, S. 365–388.

¹²⁴ Vgl. Phil Robertson, *ASEAN's Road to Nowhere? Subverting Standards Within the ASEAN Human Rights Declaration*, 1.5.2013, www.sr-indonesia.com/web-exclusives/view/asean-s-road-to-nowhere-subverting-standards-within-the-asean-human-rights-declaration (28.8.2014).

¹²⁵ Vgl. A. Acharaya (Anm. 3), S. 219–224.

¹²⁶ Vgl. Catherine Shanahan Renshaw, *The ASEAN Human Rights Declaration 2012*, in: *Human Rights Law Review*, 13 (2013) 3, S. 557–579.

legenden Freiheiten einerseits und der Erfüllung korrespondierender Pflichten gegenüber den Mitmenschen, der (engeren) Gemeinschaft und der (nationalen) Gesellschaft, andererseits. Und Artikel 8 hält die Einschränkung der Menschenrechte für gerechtfertigt, wenn deren Ausübung die Rechte der Mitmenschen einschränken würde – oder wenn es die „gerechten Anforderungen“ der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Moral sowie der öffentlichen Gesundheit und des allgemeinen Wohls in einer demokratischen Gesellschaft erforderlich machen. Der Artikel geht damit über den vergleichbaren Passus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte hinaus (Art. 29, Abs. 2). Zudem werden weder die Notwendigkeit klarer gesetzlicher Grundlagen für diese Einschränkungen noch das Prinzip der Verhältnismäßigkeit erwähnt.

Die Charta der ASEAN und ihre Menschenrechtserklärung lösen somit das Spannungsverhältnis zwischen staatlicher und menschlicher Sicherheit nicht auf. So positiv das Mainstreaming von Menschenrechten und Demokratie in den Deklarationen ist – solange dieses grundlegende Dilemma fortbesteht, können die Regierungen die individuellen Menschenrechte gegenüber den Prinzipien nationaler Sicherheit und sozio-ökonomischer Entwicklung ausspielen. Sofern menschliche Sicherheit nicht die staatliche oder Regimesicherheit unterläuft, steht deren Gewährleistung in der Regel nichts im Wege; sollte eine Bedrohung politisch jedoch zu sensibel sein, so hat im Zweifel die nationale Sicherheit Vorrang.¹²⁷ ASEAN hat mithin noch kein konzeptionell überzeugendes und in der Praxis funktionierendes Gleichgewicht zwischen der Sicherheit und den Rechten des Staates und jenen der einzelnen Menschen gefunden. Dass sich das Regionalbündnis bei gravierenden Menschenrechtsverletzungen auf das Prinzip der Schutzverantwortung berufen und auf eine humanitäre Intervention in einem Mitgliedsland einlassen könnte, ist daher auf absehbare Zeit auszuschließen.¹²⁸

¹²⁷ Vgl. S. Narine (Anm. 23), S. 384.

¹²⁸ Vgl. Peter Rudolf, Schutzverantwortung und humanitäre Intervention, in: APuZ, (2013) 37, S. 12–17; Katja Weber, Recalibrating Sovereignty-Related Norms: Europe, Asia and Non-Traditional Security Challenges, in: Journal of European Integration, 35 (2013) 1, S. 19–35.

Dennoch stellen die AICHR und die ASEAN-Menschenrechtsdeklaration einen wichtigen Fortschritt dar. Positiv ist, dass selbst autoritär regierte Staaten wie Brunei, Kambodscha, Laos, Myanmar oder Vietnam sich der Idee einer südostasiatischen Menschenrechtserklärung nicht grundsätzlich verschlossen haben. Entsprechend liegt ihr großer Mehrwert darin, dass Regierungen Kritik an Menschenrechtsverletzungen nicht länger mit der Behauptung zurückweisen können, Menschenrechte seien Südostasien vom Westen aufgezwungen worden.¹²⁹ Nationale Menschenrechtsgruppen verfügen somit über stärkere Argumente – ähnlich den Helsinki-Gruppen, die sich im früheren Ostblock auf den Menschenrechtskorb der KSZE-Schlussakte 1975 berufen konnten.

Schluss

Sicherheit wird in Südostasien nicht nur als staatliche, umfassende und in Ansätzen menschliche Sicherheit verstanden, sondern auch kooperativ und überregional: Wesentlich ist die Schaffung einer stabilen, friedlichen Rahmenordnung unter Einbezug der zentralen externen Mächte. Multilaterale Kooperation dient somit als Instrument, um die wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie die Nationsbildung zu ermöglichen. Da die Staaten bei diesen Prozessen die führende Rolle spielen, genießen staatliche Souveränität und Sicherheit trotz des graduellen Wandels des Sicherheitsverständnisses auch in der ASEAN Community politisch und konzeptionell immer noch Priorität. Der extrem gefährliche Konflikt im Südchinesischen Meer könnte die Bedeutung von traditioneller militärischer und staatlicher Sicherheit weiter stärken. Es bedarf in Südostasien somit einer stärkeren Allianz aus demokratisch gesinnten Regierungen und einer national und transnational aktiven Zivilgesellschaft, um die Retraditionalisierung der Sicherheitspolitik zu verhindern und den Wandel von staatlicher zu menschlicher Sicherheit voranzutreiben.

¹²⁹ Vgl. C. Shanahan Renshaw (Anm. 26), S. 579.

Machtverschiebung in Richtung Asien? China als globaler Investor

Während infolge der globalen Banken- und Finanzkrise ab 2007/2008 die USA wie auch die europäischen Staaten extreme Einbrüche ihres Wirtschaftswachstums zu verzeichnen hatten, notierten die asiatischen Ökonomien weiterhin relativ hohe Zuwachsraten. Hatte bis Mitte der 1990er Jahren der rapide ökonomische Aufstieg der südostasiatischen Tigerstaaten die westliche Welt

Nele Noesselt

Dr. phil., Dr. phil. (Sinologie; Politikwissenschaft); geb. 1982; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA Institut für Asienstudien, Sprecherin des Forschungsteams „Vergleichende Regionalismusforschung“, Rothenbaumchaussee 32, 20148 Hamburg. nele.noesselt@giga-hamburg.de

in Atem gehalten, so ist es heute China, dessen Zugewinn an ökonomischer und monetärer Macht mit Faszination und zugleich großen Bedenken verfolgt wird. Die Volksrepublik, die seit 2009 Deutschland als weltweit führende Exportnation und wenig später Japan als zweitgrößte Volkswirtschaft abgelöst hat, ist neuesten Hochrechnungen der Weltbank zufolge auf dem Sprung, die USA in den kommenden Jahren – und damit sehr viel früher als bislang erwartet – an der Spitze der Weltwirtschaft einzuholen.¹

Die Reform- und Öffnungspolitik, die mit den Beschlüssen des 3. Plenums des 11. Zentralkomitees 1978 eingeleitet worden war, hat damit nun, so scheint es, den von chinesischer Seite lange erhofften Erfolg gebracht. Deng Xiaoping, der Ideengeber der chinesischen Wirtschaftsreformen, hatte damals formuliert, dass die chinesische Entwicklungsstrategie zunächst einmal die Steigerung der chinesischen Wirtschaftskraft in den Mittelpunkt zu stellen habe. Ideologische Ziele wurden pragmatischen Modernisierungsbestrebungen untergeordnet. China hat seitdem nicht nur seine relative ökonomische Macht ausbau-

en können, sondern hat seit 2007/2008 zudem eine Transformation von einem Kapitalempfängerland zu einem Kapitalgeberland durchlaufen. Durch die Handelstransaktionen mit den euro-atlantischen Volkswirtschaften verfügt China mittlerweile über die weltweit größten Devisenreserven – Kapital, das es nun seinerseits im Ausland investieren kann.

Während nach Beginn der globalen Banken- und Finanzkrise weltweit ein deutlicher Rückgang an Investitionen verzeichnet wurde, und insbesondere die USA und Europa in ihrer Investitionspolitik große Zurückhaltung an den Tag legten, verdoppelten chinesische Unternehmen ihre Investitionen und wandten sich dabei verstärkt den Staaten und Regionen außerhalb Asiens zu. 2011, gerade einmal vier Jahre nach Ausbruch der Krise, avancierte die Volksrepublik weltweit gesehen zum sechstgrößten Investor (unter Einbeziehung Hongkongs, dem nach der Formel „ein Land, zwei Systeme“ ein Sonderstatus im chinesischen System zukommt, sogar zum zweitgrößten).² 2013 ist China bereits zum weltweit drittgrößten Investor aufgestiegen (hinter den USA und Japan).³ Während das chinesische Wirtschaftswachstum sich insgesamt abschwächte und nach jahrelang zweistelligen Wachstumsraten gegenwärtig bei etwa sieben Prozent jährlicher Steigerung liegt, so ist es nun die Zurschaustellung der chinesischen Finanzmacht, die zur neuen Wahrnehmung Chinas als zentraler Mitgestalter des internationalen (Finanz-)Systems beiträgt.

Allein, aber auch im Verbund des BRICS-Netzwerkes – eines interregionalen Zusammenschlusses der aufsteigenden Ökonomien des „Globalen Südens“, das 2009 als Viererbündnis von Brasilien, Russland, Indien und China ins Leben gerufen und später um Südafrika erweitert wurde – tritt China für eine Reform der internationalen Währungs- und

¹ Vgl. The World Bank, *Purchasing Power Parities and Real Expenditures of World Economies*, Washington, DC 2014, <http://siteresources.worldbank.org/ICPINT/Resources/270056-1183395201801/Summary-of-Results-and-Findings-of-the-2011-International-Comparison-Program.pdf> (28.8.2014).

² Vgl. Yun Schüler-Zhou/Margot Schüller/Michel Clement, *Internationalisierung chinesischer Unternehmen*, in: *Die Betriebswirtschaft*, 73 (2013) 5, S. 361–378.

³ Vgl. UNCTAD *World Investment Report 2014*, New York–Genf 2014, S. XV.

Finanzordnung ein. Daraus folgt die Forderung, sowohl die Bretton-Woods-Institutionen (Internationaler Währungsfonds und Weltbank) grundlegend neu zu organisieren, als auch die bislang auf den US-Dollar gestützte globale Währungsordnung zu restrukturieren.

Die Umsetzung der 2010 vereinbarten Reformen des Internationalen Währungsfonds (IWF) steht weiterhin aus. Diese sehen eine Umverteilung von Anteilen und Stimmrechten vor, durch die China zum drittgrößten Anteilseigner des IWF aufsteigen würde. Parallel zu den Vorstößen, die bestehenden internationalen Währungs- und Finanzinstitutionen zu restrukturieren, verfolgen die BRICS-Staaten die Strategie, über die Schaffung eigener Institutionen Alternativstrukturen aufzubauen. Auf dem Gipfeltreffen der BRICS-Staaten 2014 im brasilianischen Fortaleza wurde nach langen Vorbereitungen eine BRICS-Entwicklungsbank gegründet, die ihren Sitz in Shanghai haben wird – und für welche der chinesische Renminbi eine nicht unwesentliche Rolle spielen dürfte.

Inwiefern aber bedeutet dieser weithin sichtbare ökonomische und monetäre Bedeutungsgewinn der Volksrepublik China eine Verlagerung der Gravitationszentren der Weltpolitik in Richtung der BRICS-Staaten oder aber sogar exklusiv in Richtung Asien? Tritt die Weltpolitik nun in ein „Asiatisches Jahrhundert“ ein, in dem sich die Interdependenzen zu Gunsten der asiatischen Ökonomien verschieben?

Chinas Rolle im globalen Währungs- und Finanzsystem

Machtverhältnisse lassen sich in einem verflochtenen, globalisierten Weltsystem nicht nur in eine Richtung beschreiben. Dass China gegenwärtig im Besitz der weltweit größten US-Dollar-Reserven ist, verleiht ihm auf der einen Seite ungeahnte Verhandlungsmacht in der Weltpolitik. Auf der anderen Seite muss China im Sinne der Wertsicherung seiner Devisenreserven daran interessiert sein, den US-Dollar zu stabilisieren und seine Absatzmärkte in den USA und Europa zu erhalten. Denn die chinesische Wirtschaft ist auch weiterhin primär exportorientiert; auch die 2007/2008 eingeleiteten Umsteue-

rungsmaßnahmen zur Stärkung der chinesischen Binnennachfrage haben daran bislang wenig zu ändern vermocht. Der Versuch, einen Teil der chinesischen Devisenreserven in Euro zu konvertieren und dadurch die Gefahr einer „Ansteckung“ durch die US-Krise zu verringern, hat letztendlich dazu geführt, dass sich die Volksrepublik China nun in ihrem eigenen Interesse dazu gezwungen sieht, in den USA wie auch in der Eurozone stabilisierend einzugreifen.

Zwei Szenarien dominieren derzeit die internationale Chinaperzeption: Zum einen wird die Volksrepublik China als wichtiger Stabilisator des internationalen Systems gesehen, von dem eingefordert wird, sich mit seinen Devisenreserven im Rahmen einer kooperativen Wirtschafts- und Währungspolitik an einer Aufrechterhaltung der bestehenden Institutionenordnung und der Liquiditätssicherung im globalen System zu beteiligen. Zum anderen aber wird Chinas ökonomisch-monetärer Bedeutungsgewinn als Herausforderung der Machtverteilung im internationalen System und Infragestellung der etablierten Normen- und Regelwerke durch einen „asiatischen“ und zugleich „sozialistischen“ Akteur interpretiert. Diese Debatte über Chinas ökonomische und währungspolitische Stärke erinnert an die Diskussionen, die in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts Japans Aufstieg zu einer führenden Industrie- und Technologionation begleiteten. Anklagen der Verletzung intellektueller Eigentumsrechte, unlauterer Wettbewerbspraktiken sowie der Unterbewertung der japanischen Währung wurden damals wiederholt von euro-atlantischer Seite gegenüber Japan erhoben[†] – heute finden sich diese Vorwürfe erneut, diesmal allerdings an China adressiert. Die Tatsache, dass Indien, der zweite asiatische Wirtschaftsgigant, eher selten mit entsprechenden Bedrohungsszenarien verknüpft wird, verdeutlicht einmal mehr, dass China als asiatisch-sozialistischer Akteur in Opposition zum Westen, Indien hingegen als moderne Demokratie in Anlehnung an eine westlich-liberale Ordnung imaginiert wird.

[†] Zur Wahrnehmung Japans als Herausforderer der ökonomischen Führungsposition der USA vgl. Henry Wai-Chung Yeung, *The Rise of East Asia: The Emerging Challenge to the Study of International Political Economy*, in: Mark Blyth (Hrsg.), *Routledge Handbook of International Political Economy*, New York 2009, S. 202 ff.

Einer empirischen Prüfung dürften diese stereotypen Vorannahmen allerdings nur sehr bedingt standhalten. Denn die Volksrepublik China steht zwar formal für ein sozialistisches Einparteiensystem mit zentralstaatlicher Planung, im Wirtschaftsbereich aber hat eine weitreichende Liberalisierung Einzug gehalten, die durch die Beschlüsse des 3. Plenums des 18. Zentralkomitees (November 2013) noch weiter ausgebaut werden soll. In Zukunft soll der Markt eine zentrale Rolle bei der Allokation von Ressourcen spielen; die Macht der großen Staatsunternehmen hingegen soll weiter beschnitten werden. Im Wirtschaftssektor ist folglich eine starke Ausrichtung an kapitalistischen Funktionsmechanismen zu konstatieren. Die in offiziellen Stellungnahmen der Kommunistischen Partei Chinas weiterhin zu findende rhetorische Bezugnahme auf sozialistische Prinzipien wirkt sich nicht in der aktiven Ausgestaltung der chinesischen Außen(wirtschafts)politik aus, sondern dient primär der systeminternen Legitimierung des politischen Einparteiensystems. Der antizipierte Systemantagonismus und der Wettstreit um die globale ökonomische und politische Vorherrschaft, die auf die zukünftigen Konstellationen zwischen den beiden wichtigsten Volkswirtschaften, USA und China, projiziert werden, wären damit Ausdruck eines Konfliktes zwischen zwei Ausprägungen des Kapitalismus – und nicht, wie oft oberflächlich angenommen, zwischen sozialistischer Planwirtschaft und westlich-liberalem Marktsystem.

Chinesische Auslandsinvestitionen

Wenn aber die Wahrnehmung Chinas als globalem Akteur primär auf Wunsch- beziehungsweise Bedrohungswahrnehmungen beruht, so ist es unverzichtbar, die Narrative eines „Ausverkaufs der Welt“ an chinesische Investoren einmal kritisch zu beleuchten und empirisch zu überprüfen.

Neu an der chinesischen Investitionspolitik ist, dass diese nun nicht länger allein die nachholenden Ökonomien in Afrika, Asien und Lateinamerika zum Ziel hat, sondern verstärkt Investitionsaktivitäten in den USA wie auch in Europa zu verzeichnen sind. So stiegen die chinesischen Direktinvestitionen in Europa im Zuge der globalen Banken- und Finanzkrise sprunghaft an. Es sind bislang jedoch nur Einzelprojekte, die stellvertretend

für Chinas neue Investitionsstrategie in der Öffentlichkeit wahrgenommen und diskutiert worden sind: So die Investitionen des chinesischen Containerunternehmens Cosco in den Hafen von Piräus, die Übernahme des bayerischen Maschinenbauunternehmens Waldrich Coburg oder aber der Kauf von Volvo.

Die chinesischen Unternehmen hatten einerseits die besonders krisengeschüttelten südeuropäischen Staaten im Blick, andererseits aber entdeckten sie die Staaten Mittel- und Osteuropas für sich. Im September 2012 wurde in Peking ein neues Sekretariat für die (Handels-)Beziehungen mit dieser Staaten-Gruppe eingerichtet, was die Sonderstellung dieser europäischen Teilregion in der chinesischen Außenwirtschaftsstrategie deutlich erkennen lässt. Betrogen die chinesischen Investitionen in Mittel- und Osteuropa im Jahr 2004 gerade einmal 44 Millionen US-Dollar, so vervielfachten sich diese bis 2010 auf 821 Millionen US-Dollar.⁵ Ende 2011 belief sich das Gesamtvolumen der chinesischen Auslandsinvestitionen auf 74,65 Milliarden US-Dollar. Vergleicht man dies mit dem Stand von 2003 – damals betrug das Gesamtvolumen der chinesischen Investitionen 2,9 Milliarden US-Dollar – wird deutlich, dass die Volksrepublik unter der vierten Führungsgeneration eine erfolgreiche Internationalisierung ihrer Wirtschaftsaktivitäten eingeleitet hat. Allein in Deutschland investierten chinesische Unternehmen 2011 1,2 Milliarden Euro in Unternehmensneugründungen und Unternehmensübernahmen (Vergleichswert 1998: 148 Millionen Euro).⁶

Drei Hauptmotivationen des neuen globalen Engagements der restrukturierten chinesischen (Staats-)Unternehmen lassen sich festhalten: Zum einen wertet die erfolgreiche Behauptung dieser Unternehmen im Ausland das Firmenimage auf den heimischen Märkten auf. Zum anderen aber erhalten diese über ihre neue Investitionspolitik Zugang zu höherwertigen Technologien und können sich mitunter zusätzlich durch die Übernahme international renommierter westlicher Marken international wie national noch erfolgreicher positionieren.

⁵ Vgl. Marta Golonka, *Partners or Rivals? Chinese Investments in Central and Eastern Europe*, Warschau 2012, S. 21.

⁶ Vgl. Margot Schüller, *Deutschland und China: Wahrnehmung und Realität*, Berlin 2014, S. 101.

Während die chinesischen Investitionen in den europäischen Staaten einen permanenten Anstieg verzeichnen, sind die Investitionsströme in Richtung USA mitunter extremen Schwankungen unterworfen. So gingen die Investitionen chinesischer Unternehmen in den USA 2012 kurzfristig um 36 Prozent zurück, verdoppelten sich jedoch 2013. Privatunternehmen waren mit 80 Prozent aller Transaktionen die Hauptakteure dieser neuen Investitionswelle.¹⁷ Zwar hatten diese bereits in den vergangenen Jahren etwa 70 Prozent aller chinesischen Investitionen in den USA getätigt, aber gemessen am Gesamtvolumen der Transaktionen war der Bärenanteil der chinesischen Investitionen dank besonderer Förderung und erleichterten Zugängen zu Krediten bislang auf Staatsunternehmen entfallen. Seit 2012 sind die Investitionen chinesischer Staatsunternehmen in den USA jedoch rückläufig. Hintergrund sind nicht zuletzt die veränderten Rahmenbedingungen in China, die durch die Reformbeschlüsse des 3. Plenums 2013 zementiert wurden. Mit der Zunahme marktbasierter Preise und dem Abbau von Subventionen ist es nun für chinesische Privatunternehmen in bestimmten Branchen durchaus attraktiv geworden, neue Produktionsstätten in den USA zu gründen, da diese mitunter für Neugründungen durchaus attraktive Startbedingungen bieten. Neben den klassischen Investitionszielen in den Bereichen der Hochtechnologien und der traditionellen Energiebranche zielten die neu getätigten chinesischen Investitionen insbesondere auf den Bereich der Nahrungsmittelindustrie, den Büroimmobiliensektor, den Gesundheitssektor sowie neue Energien ab.¹⁸

Die chinesischen (Privat-)Investitionen in den USA haben nicht zu einem Ausverkauf geführt, sondern Arbeitsplätze stabilisiert und auch neue geschaffen. Das Bedrohungsszenario einer globalen „gelben Gefahr“ – ein Terminus, der eine deutlich neokoloniale Färbung aufweist – ist damit empirisch nicht haltbar. Auch mit Blick auf den Euroraum scheinen die Debatten über die Risiken chinesischer Investitionen gegenwärtig stark überzogen, wenn

man bedenkt, dass diese je nach zugrunde gelegter Hochrechnung gerade einmal zwischen einem und fünf Prozent der gesamten im Euroraum getätigten Investitionen ausmachen.

Monetäre Macht: Internationalisierung des Renminbi

Während chinesische Investitionen in Europa und den USA als symbolischer Indikator eines weltpolitischen Wandels gesehen werden, der ein Ende der weltpolitischen Vormachtstellung der USA zur Folge haben könnte, werden andere Dimensionen der neuen „monetären“ Macht Chinas aus den Betrachtungen weitgehend ausgeklammert. Weitaus relevanter für die weltpolitische Bedeutung Chinas als die Investitionen (privater) chinesischer Wirtschaftsunternehmen ist die Stellung der chinesischen Währung im internationalen Währungs- und Finanzsystem.

Der Internationalisierungsgrad einer nationalen Währung lässt sich an drei Kriterien bemessen: Sie wird als Recheneinheit verwendet, als Tauschmittel im grenzüberschreitenden Handel eingesetzt, und nicht zuletzt dient sie als Geldanlage und Reservewährung. Gemäß diesen Kriterien steht dem chinesischen Renminbi noch ein langer Weg bevor, bis er sich international behaupten können wird. Allerdings zeichnet sich bereits ein erster Bedeutungsgewinn des Renminbi im internationalen Handel ab. Im Ranking der internationalen Zahlungsmittel kam er im Januar 2013 auf Platz 13, bis April 2014 konnte er bereits auf Platz 7 aufschließen.¹⁹

Ein aktiver Schritt zur Internationalisierung des Renminbi fand sich mit der Eröffnung eines ersten Offshore-Renminbi-Zentrums in Hongkong, über das 2014 mit 72,4 Prozent der größte Teil des Renminbi-Handels abgewickelt wurde. Seit Juli 2012 sind auch London (2014: 5,9 Prozent des Renminbi-Handels) und Singapur (2014: 6,8 Prozent des Renminbi-Handels) zu Umschlagszentren ausgebaut worden; in Frankfurt am Main wurde 2014 das erste europäische Clearing-Center für den Renminbi-Handel eröffnet.

¹⁷ Vgl. Thilo Hanemann/Cassie Gao, Chinese FDI in the US: 2013 Recap and 2014 Outlook, 7.1.2014, <http://rhg.com/notes/chinese-fdi-in-the-us-2013-recap-and-2014-outlook> (28. 8. 2014).

¹⁸ Vgl. dies., Chinese FDI in the United States: Q2 2014 Update, 25. 7. 2014, <http://rhg.com/notes/chinese-fdi-in-the-united-states-q2-2014-update> (28. 8. 2014).

¹⁹ Für das Ranking der nationalen Währungen (und des Renminbi) im internationalen Zahlungsverkehr vgl. die Berichte der Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT).

Die Internationalisierung des chinesischen Renminbi ist dabei nicht mit einem Markt-automatismus zu verwechseln, der auf der (fehlerhaften) Annahme beruhen würde, dass mit dem Status als Wirtschaftsmacht – China ist derzeit nach den USA weltweit die Nummer zwei – auch ein Bedeutungsgewinn der nationalen Währung als Referenzwährung im globalen System einherzugehen habe. Der chinesische Renminbi ist nicht frei konvertierbar, sein Kurs wird von der chinesischen Zentralbank festgesetzt und schwankt seit 2005 um einen künstlich bestimmten Referenzwert, der an einen handelsbasierten Währungskorb gebunden ist. Kritiker werfen China vor, den Renminbi gezielt unterzubewerten, um so einen strategischen Wettbewerbsvorteil zu erzielen – dass der Renminbi 2005 sukzessive aufgewertet worden ist, wird hierbei allerdings ausgeblendet. Diese latente Kritik an der chinesischen (Finanz-)Politik unterhöhlt das Vertrauen in den Renminbi als „internationale“ Währung.

Eine langfristig kalkulierte Strategie und Policy-Formulierung, die von der Zentralregierung gemeinsam mit ihren Beratern entwickelt wurde, ist der Kern der mittlerweile deutlich sichtbaren chinesischen Währungsinternationalisierung. Dabei baut ein experimenteller Schritt jeweils auf dem vorherigen auf: Seit 1993 hat China bilaterale Vereinbarungen zum Zahlungsverkehr ausgehandelt – zunächst mit seinen Nachbarstaaten und regionalen Handelspartnern, doch 2013 unterhielt China bereits 22 *Swap-currency*-Abkommen, auch mit Staaten außerhalb der Region Asien-Pazifik.¹⁰ Zusätzlich hat China ein Freihandelsabkommen mit der Gruppe der ASEAN-Staaten und der Schweiz geschlossen, mit der EU laufen noch Verhandlungen. Immerhin einigten sich China und die EU bereits auf den Abschluss eines Swap-Abkommens, das zunächst für eine Dauer von drei Jahren die Option des bilateralen Währungstausches fixiert. Die Europäische Zentralbank stellt dafür 45 Milliarden Euro zur Verfügung, die chinesische Zentralbank im Gegenzug 350 Milliarden

¹⁰ Vgl. Liao Steven/Daniel E. McDowell, Redback Rising: China's Bilateral Swap Agreements and RMB Internationalization, o. O. 2013, http://faculty.maxwell.syr.edu/dmcdowell/Redback_Rising_McDowell_Liao.pdf (28. 8. 2014).

Renminbi.¹¹ Es handelt sich damit um das zweitgrößte Swap-Abkommen Chinas mit einem externen Partner und wird vom Volumen her nur von dem bilateralen Abkommen zwischen China und Südkorea übertroffen. Während der Renminbi lange Zeit nur über ausgewählte Offshore-Zentren gehandelt werden durfte, wurde 2013 die Errichtung der ersten Onshore-Freihandelszone in Shanghai beschlossen. Diese umfasst den Stadtbezirk Pudong sowie Teile des Freihafens und bietet auf einer Fläche von 26 Quadratkilometern Steuererleichterungen für die ansässigen Firmen ebenso wie die freie Konvertierbarkeit des Renminbi. Die Eröffnung von Onshore-Freihandelszonen gilt in ihrer Bedeutung für die Internationalisierung Chinas als vergleichbar mit der Eröffnung der ersten Sonderwirtschaftszone in Shenzhen, in der China Anfang der 1980er Jahre die ersten Freifeldversuche mit Elementen der kapitalistischen Marktwirtschaft unternahm.¹²

Seit März 2009, als der Leiter der chinesischen Zentralbank, Zhou Xiaochuan, die Forderung nach einer neuen supranationalen Leitwährung und der Ablösung des US-Dollars artikuliert, wird China als Herausforderer der bestehenden Finanz- und Währungsordnung wahrgenommen. Als neues Bedrohungsszenario hatte sich damals das Bild eines unaufhaltbaren Aufstiegs der Volksrepublik zum alleinigen Macht- und Koordinationszentrum der Welt(finanz)politik festgesetzt. Kaum fünf Jahre später jedoch, im Jahr 2014, findet in der internationalen Debatte das Szenario einer drohenden Destabilisierung der chinesischen Wirtschafts- und Finanzstrukturen und einer Schwächung der monetären Macht Chinas offensichtlichen Widerhall.

Machtpolitische Kontroversen der „G2“

Das Treffen der G20-Finanzminister und Zentralbankchefs im Februar 2014 in Sydney verdeutlicht exemplarisch die Konfliktlinien in

¹¹ Vgl. Europäische Zentralbank, Pressemitteilung vom 10. 10. 2013, ECB and the People's Bank of China Establish a Bilateral Currency Swap Agreement, www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2013/html/pr131010.en.html (28. 8. 2014).

¹² Vgl. News analysis: Shanghai FTZ Outlines Roadmap of China's New Reform Drive, 29. 9. 2013, http://news.xinhuanet.com/english/indepth/2013-09/29/c_132761883.htm (28. 8. 2014).

der internationalen Finanz(neu)ordnung. Die Vertreter Chinas und der USA lieferten sich ein erbittertes Wortgefecht, das sich um die Frage drehte, wie stabil die Ökonomien und Finanzsysteme der beiden Länder einzuschätzen seien. Die Amerikaner forderten von den Chinesen weitreichende Reformen und Strukturmaßnahmen nach neoliberalen Vorbild und kritisierten, dass die Volksrepublik bislang nicht den von den USA erhofften Kurs eingeschlagen habe. Im Gegenschlag verwies China auf den Reformstau in den USA und prangerte die Praxis, die Verschuldung durch ein, der Anklage nach, zügelloses Drucken von US-Dollarnoten aufzufangen, entschieden an.

Ein ähnlicher Zweikampf fand mit Blick auf das Schattenbankwesen statt. Hier unterstrich die chinesische Seite, dass auch in den USA und Europa abstrakte Schattenstrukturen mit hohem Krisenpotenzial erwachsen seien, die sich nicht so einfach wie ein „reales“ Schattenbankensystem bekämpfen ließen.¹³ So benannte der Zentralbankleiter Zhou Xiaochuan Letzteres zwar als eine Herausforderung, doch relativierte er die Bedrohungsgefahr, die von diesem für China ausgehen könnte. Ebenso trat er Spekulationen über eine mögliche Überhitzung des chinesischen Wirtschaftswachstums entgegen, indem er betonte, dass China derzeit ein moderates Wirtschaftswachstum von sieben bis acht Prozent anstrebe.¹⁴ In der internationalen Chinabeobachtung wird das Schattenbankensystem des Landes jedoch bereits als Pendant zur US-Hypothekenblase gehandelt. Leasingfirmen, Trusts, Versicherungen

¹³ Vgl. China, US Argue Economic Reform at G20 Meeting, 26.2.2014, <http://english.people.com.cn/98649/8546831.html> (28.8.2014). Neben den offiziellen Staatsbanken hat sich in China in den vergangenen Jahren ein „grauer Finanzmarkt“ herausgebildet. Die oft über Investmentfonds abgewickelte Kreditvergabe erfolgt an den offiziellen Büchern vorbei und unterliegt damit keiner formalen Überwachung und Kontrolle. Nicht nur private Unternehmen, sondern auch verschiedene chinesische Kommunen greifen auf dieses Parallelsystem zurück, wenn sie keine Kredite von den Staatsbanken erhalten können. Es besteht damit eine enge Verzahnung zwischen staatlichen Einrichtungen und dem „Schattenbankensystem“. Befördert wird dieses einerseits durch die Hürden, an die staatlichen Kredite zu gelangen, andererseits dadurch, dass die Verzinsungsangebote der Investmentfonds deutlich höher liegen als die der Staatsbanken.

¹⁴ Vgl. Comments From Policymakers After G20 Meeting in Sydney, 23.2.2014, www.reuters.com/article/2014/02/23/g20-australia-idUSSYDG2020140223 (28.8.2014).

und private Pfandleiher, die sich dem direkten Zugriff und der Kontrolle des Zentralstaates entziehen und sich in ihrem Agieren keinerlei Stabilitätskriterien verpflichtet fühlen, sind allesamt Teil dieses außerhalb der offiziellen Regularien operierenden Systems.

Die Einschätzungen zur globalen Rolle Chinas – verstanden als abstrakte Machtposition in einem globalisierten internationalen System – sind, wie die neuerliche Skepsis hinsichtlich der langfristigen Stabilität des chinesischen Systems verdeutlicht, nicht statisch. Vielmehr unterliegen sie konjunkturellen Schwankungen. In Zeiten, da die euro-atlantische Staatenwelt in eine Krise gerät, kommt es zunächst zu einer Hinterfragung der bisherigen Strukturen und Praktiken, zu einer Suche nach den Ursachen der Krise und möglichen Wegen, aus dieser ohne allzu hohe Kosten und Verluste herauszukommen. Sofern eine solche Krise jedoch keinen unmittelbaren Systemzusammenbruch nach sich zieht, erfolgt innerhalb relativ kurzer Zeit die Rückkehr zu den alten, etablierten Strukturen und Verfahren.

China wird in den kommenden Jahren einerseits versuchen, seine sozioökonomischen Strukturen im nationalen Kontext zu konsolidieren, andererseits aber an seiner Strategie der aktiven Positionierung im internationalen Handels- und Finanzsystem festhalten. Diese Internationalisierungsstrategie umfasst eine regionale und eine globale Komponente. Obgleich die USA gegenwärtig nach Hongkong zum zweitwichtigsten Ziel für chinesische Direktinvestitionen geworden sind, ist China doch parallel darum bemüht, seinen Einfluss in der Region (Süd-)Ostasien, dem „strategischen Hinterhof“ Chinas, aufrechtzuerhalten. China beteiligt sich aktiv an den Wirtschafts- und Finanzkooperationsprojekten mit den ASEAN-Staaten und tritt auch hier als an Bedeutung und Macht gewinnender Investor in Erscheinung.

Südostasien wird damit zu einer Zielregion westlicher und chinesischer Wirtschaft und Politik. Bei der Interaktion der europäischen Staaten mit dieser Teilregion Asiens sind folglich die Akteure USA und China und ihre Interaktionen als „unsichtbare“ Faktoren zwingend einzukalkulieren.

Claudia Derichs

Grundzüge der Geschichte Südostasiens

Die Geschichte Südostasiens auf wenigen Seiten darzulegen, kommt dem Versuch gleich, auf eine heiße Herdplatte zu fassen, ohne sich zu verbrennen.

Claudia Derichs

Dr. phil., geb. 1965; Professorin für Vergleichende Politikwissenschaft und International Development Studies an der Philipps Universität Marburg; zurzeit Senior Fellow am Centre for Global Cooperation Research, Schifferstraße 196, 47059 Duisburg. derichs@gcr21.uni-due.de

Zumal die Frage im Raum steht: Ist Südostasien eigentlich eine kohärente, eigenständige Region? Immerhin kann sie sich nicht auf geteilte Merkmale wie eine gemeinsame Sprache oder gemeinsame politische Errungenschaften berufen. Vielmehr sind Diversität und Heterogenität in jeder Hinsicht – kulturell, religiös, politisch, wirtschaftlich – die augenfälligsten Charakteristika. Zur Regionenfrage gibt es höchst unterschiedliche Ansichten, die in den Südostasienswissenschaften mit Verve und mitunter äußerst kontrovers ausgetauscht werden.

Bei näherem Hinschauen erweist sich „Südostasien“ als recht junge Region, deren Bezeichnung als Entität in erster Linie auf politische Entwicklungen und Entscheidungen zurückgeht. So hätte vor der Dekolonisierung kaum jemand von „Südostasien“ gesprochen, wenn sich das Augenmerk auf Kambodscha, Laos oder Vietnam richtete. Diese Teilregion firmierte unter dem Terminus „Indochina“. Sie als integralen Bestandteil einer Region zu verstehen, die heute wie selbstverständlich dem akademischen Fach Südostasienswissenschaften zugeordnet wird, ist, historisch betrachtet, eine noch junge Erscheinung. Indochinastudien wären, in heutiger Diktion, politisch inkorrekt. Im Unterschied zu Japanologie und Sinologie sind die meisten aus der Dekolonisierung entstandenen Nationalstaaten des heutigen Südostasiens keine Einheiten, die auf eine lange natio-

nale Tradition zurückblicken können. Zu den bekanntesten Reichen der vorkolonialen Zeit zählen Pagan in Burma (11.–13. Jahrhundert), Angkor in Kambodscha (9.–14. Jahrhundert), die Thai-Reiche (14.–15. Jahrhundert) sowie Srivijaya (7.–13. Jahrhundert) und Majapahit (14.–15./16. Jahrhundert) auf den indonesischen Inseln Sumatra und Ostjava. Sie bildeten zwar eine gewisse Grundlage für die späteren Nationalstaaten in Südostasien, wiesen aber völlig andere Grenzen auf. Ihre Spuren hinterließen sie eher in Form kultureller Traditionen. Die Grenzen der heutigen Staaten Südostasiens wurden in den meisten Fällen aus rein politischem Kalkül gezogen oder folgten der politischen Sachlage nach der Besetzung der Region durch Japan beziehungsweise der „Rückeroberung“ durch die vormaligen Kolonialmächte.

Ein prägnantes Beispiel stellt Malaysia dar. 1957 entstand zunächst auf dem Gebiet des heutigen Westmalaysia ein unabhängiger Nationalstaat, die Föderation Malaya (kurz: Malaya). Die Zusammensetzung des damaligen Staatsgebiets steht exemplarisch für das „Geschick“ von Kolonialmächten, unter weitgehender Ausblendung indigener Beziehungen und Affinitäten Grenzen zu ziehen und Territorialkonflikte zu regulieren. Malaya umfasste die ehemaligen Handelsniederlassungen Penang und Malakka, die Sultanate der Federated Malay States (Negeri Sembilan, Pahang und Selangor) und die Sultanate der Unfederated Malay States (Johor, Kedah, Kelantan, Perlis und Terengganu). 1963 wurden Malaya, das heutige Singapur und Teile der auf der anderen Seite des Südchinesischen Meeres liegenden Insel Borneo zum Staat Malaysia zusammengefasst. Singapur verließ die Föderation nach zwei Jahren wieder. Die Bundesstaaten Sabah und Sarawak im Norden Borneos, die das heutige Ostmalaysia bilden, trennen vier Flugstunden vom politisch dominanten Westmalaysia.

Die machtpolitische Überlegung hinter dieser Ost-West-Konstruktion war dem demografischen Gefüge geschuldet: Die Bewohner Malayas waren mehrheitlich ethnische Malaien und Muslime; ethnische Inder, vor allem aber ethnische Chinesen bildeten maßgebliche Minderheiten. Durch den Beitritt Singapurs fürchteten die Malaien einen zu hohen Anteil an ethnischen Chinesen. Um eine starke nichtchinesische Bevölke-

rungsmehrheit zu gewährleisten, wurde der noch von den Briten kontrollierte Teil Borneos – zum Verdruss Indonesiens – Malaysia zugeschlagen. Lediglich Brunei Darussalam blieb ausgespart. Von dort aus wurden in den 1960er Jahren Kampagnen zur Schaffung eines „Greater Malaya“ – Indonesien, Philippinen, Singapur, Malaya, Sabah, Sarawak, Brunei – organisiert, die jedoch scheiterten.

Die unmittelbaren postkolonialen Regierungen Südostasiens appellierten an nationalistische Sentimente, um eine Integration der unterschiedlichen ethnischen und religiösen Bevölkerungsgruppen zu bewirken.¹ Dennoch sind die transnationalen und lokalen Verbindungen bis heute intakt. Sie führen bisweilen zu militanten Auseinandersetzungen über die Anerkennung der staatlichen Autorität, wie heute noch im Süden Thailands oder im Süden der Philippinen. Um separatistischen Bestrebungen zu begegnen, reagierten die Staaten teilweise mit Repression, teilweise mit Zugeständnissen an eine lokale Autonomie – so beispielsweise in Indonesien: Während die Provinz Papua bis heute unter ständiger Militärpräsenz leidet, sind der Provinz Aceh großzügige Autonomierechte eingeräumt worden.

Staaten wie Indonesien, Vietnam, Myanmar (Burma) oder Kambodscha haben Erblasten der vorkolonialen Zeit, der Kolonisierung wie auch der unmittelbaren Vergangenheit zu tragen. Nicht zuletzt deshalb ist der 1967 gegründete Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN) dem Prinzip der Nichteinmischung in nationale Angelegenheiten nach wie vor äußerst gewogen. Seine Mitgliedsländer verdrängen ihre Geschichte nicht, sondern schöpfen immer wieder Argumente aus ihr, um (auch gegeneinander) nationales Handeln zu legitimieren. Einer politischen Integration durch supranationale Institutionen innerhalb der ASEAN stehen daher etliche Hürden entgegen. Dennoch können die zehn ASEAN-Staaten (Brunei, Indonesien, Kambodscha, Laos, Malaysia, Myanmar, Philippinen, Singapur, Thailand und Vietnam) als diejenigen gelten, die das heutige Südostasi-

en nach allgemeinem Verständnis verkörpern und seine wirtschaftliche, politische und kulturelle Dynamik ausmachen.

Florierender Handel und kosmopolitische Metropolen

Die konventionelle Staatenweltperspektive, in deren Spektrum Ordnungen und ihre Veränderungen ohne die Idee eines nationalstaatlichen Gebildes nicht beschrieben werden können, ist modernisierungstheoretisch inspiriert. Im Laufe der Jahre hat sie einen dominanten Einfluss auf die wissenschaftliche Diskussion über die Weltordnung und den Blick darauf erlangt. Bisweilen gerät dadurch in Vergessenheit, wie gut die vormoderne Vorstaatenwelt kosmopolitische Metropolen, transregionalen Handel und darauf abgestimmte Finanzsysteme kannte. Die vorstaatliche Weltordnung zeigte in Südostasien staatsähnliche Formationen, die meist als „indisierte“ bezeichnet werden, realiter aber schon vor der Übernahme indischer Vorstellungen existierten. „Gewiß kam es in Südostasien bedeutend später zu Staatsbildungen als auf dem indischen Subkontinent und in Ostasien, doch es besteht kaum ein Zweifel darüber, dass schon in den letzten Jahrhunderten des ersten Jahrtausends v. Chr., noch bevor indische Einflüsse erkennbar werden, in ganz Südostasien (...) Siedlungen existierten, die zumindest einige Attribute von Staaten aufweisen.“²

Der Historiker Xiaoming Huang unterscheidet vorkoloniale „indisierte“ von „sinierten“ Staats- beziehungsweise staatsähnlichen Formen.³ In der indisch geprägten Variante dominierten lokale und regionale Patronageverhältnisse. Die von der administrativen Ordnung im chinesischen Reich geprägte Formation stützte sich auf bürokratische oder feudale Bindungen zur Regelung der Machtverhältnisse. Mit der Legitimation einer jeweiligen Ordnung gingen theoretisch-philosophische Vorstellungen einher; die „staatliche“ Ordnung reflektierte die kosmische Ordnung. Die zugrunde liegende

¹ Vgl. Susanne Feske, Nationalismus, ethnische Konflikte und regionale Kooperation in Südostasien, in: Brunhild Staiger (Hrsg.), Nationalismus und regionale Kooperation in Asien, Hamburg 1995, S. 88–98, hier: S. 89.

² John Villiers, Die Geschichte Südostasiens, in: Bernhard Dahm/Roderich Ptak (Hrsg.), Südostasien-Handbuch, München 1999, S. 79–97, hier: S. 87.

³ Vgl. Xiaoming Huang, Comparative Politics of Asia Pacific, Houndmills u. a. 2009, S. 10–18.

Konzeption von politisch-gesellschaftlichen Systemen war metaphysisch bestimmt, weshalb sie heute auch als „galaktische“ Ordnung oder, in der indisierten Variante, als „Mandala-Staat“ bezeichnet wird.[†]

Gleichwohl ist das Wissen über die vorkoloniale und vormoderne Zeit eingeschränkt. Auch die heutigen Länder Südostasiens haben in dieser Hinsicht einen enormen Nachholbedarf, weil ihre Geschichte gemeinhin mit den geopolitischen Entwicklungen des 20. Jahrhundert verknüpft und der Blick auf sie davon geprägt ist. Die kritische Aufarbeitung des „kolonialen Wissens“ und die Freilegung eigener Wissenstraditionen sind ein *work in progress*. Überdies ist der angenommene Einfluss Indiens auf Südostasien überschätzt worden. Begriffe wie „Indochina“, „Ostindien“ oder auch „Indonesien“ zeugen von einer Wahrnehmung des insularen und kontinentalen Südostasiens als „Extensionen“ Indiens. Eine umfassendere Forschung fördert andere Perspektiven zutage, die zum einen der Bedeutung Ostasiens und der arabisch-islamischen Welt Rechnung tragen, und andererseits auf eine starke Einflussnahme in umgekehrter Richtung – von Südostasien nach Indien – hindeuten.[‡]

Flankiert wird dies durch Studien zum inter- und intraregionalen Handel in der vorkolonialen Zeit, in der Südostasien eine wichtige Drehscheibe war. Hafenstädte im heutigen Indonesien lebten vom Handel zwischen Süd- und Ostasien; seit etwa 1400 n. Chr. bildete die Hafenmetropole Malakka (im heutigen Malaysia) das Verbindungszentrum für das Handelsroutensystem zwischen dem Roten und dem Südchinesischen Meer.[§] Indische, arabische und chinesische Händler etablierten ein ausgeklügeltes Handels- und Finanznetz, auf das sich später die europäischen Kolonialmächte stützen konnten. Mehr noch: Ohne die Finanz- und Mar-

ketingdienste der mobilen Händlergemeinschaften in Asien hätte es das europäische Kapital nie vermocht, das Landesinnere der Region zu durchdringen.[¶]

Der europäische Kolonialismus, der zunächst als Handelskolonialismus begann, durchbrach die ungeschriebenen Regeln der Reziprozität unter den Händlergemeinschaften der Region, die ungeachtet sprachlicher, kultureller und ethnischer Heterogenität unter anderem den Fluss von Kapital, den Abschluss von Kreditverträgen, Partnerschaften und Preisfestlegungen erlaubt hatten. Mit dem Auftritt Portugals und Spaniens im 16. Jahrhundert und dem forcierten Einrücken anderer in den folgenden Jahrhunderten – Holländer im 17., Briten im 18., Franzosen im 19. und US-Amerikaner im 20. Jahrhundert – änderte sich dies. Zunehmende Kontakte mit westlichen Repräsentanten aus Religion und Wissenschaft lösten die traditionellen Ordnungsvorstellungen ab oder sorgten zumindest für eine Diffusion und Vermischung von westlichem mit östlichem Gedankengut. Als die europäischen Kolonialmächte im späten 19. Jahrhundert begannen, auch die staatlichen Strukturen ihrer Kontroll- und Einflussgebiete zu bestimmen, avancierte das Konzept des Nationalstaates zum maßgeblichen Referenzrahmen politischen Handelns und internationaler Beziehungen. Panasiatische Bestrebungen kamen zwar zu Beginn des 20. Jahrhunderts auf (nach dem Sieg Japans über Russland), gingen aber weniger von Südostasien als vielmehr von Intellektuellen der großen, imperial orientierten Mächte China, Japan und Indien aus. Sie konnten sich gegen die Idee des Nationalstaates nicht durchsetzen. Kulturelle Identität folgte fortan staatlich dominierten Vorstellungen und unterlag dem in aller Regel auf Eliten fokussierten kolonialen Blick auf die Gesellschaften der Länder.

Schachbrett des internationalen Machtgefüges

Jede der genannten Kolonialmächte (inklusive Japan während des Zweiten Weltkriegs) war darauf bedacht, das kontrollierte Territorium von den anderen abzuschotten. Dem Politologen Benedict Anderson zufolge wusste die

† Vgl. ebd., S. 8.

† Vgl. Stanley Tambiah, *The Galactic Polity: The Structure of Traditional Kingdoms in Southeast Asia*, in: *Annals of the New York Academy of Sciences*, 293 (1977), S. 69–97.

‡ Vgl. Tom Hoogervorst, *Travelling Worlds and Their Lessons on the „Indianisation“ of Southeast Asia*, in: *The Newsletter*, 66 (2013) 47.

§ Vgl. Prasenjit Duara, *Asia Redux. Conceptualizing a Region for Our Times*, in: ders. (Hrsg.), *Asia Redux. Conceptualizing a Region for Our Times*, Singapur 2013, S. 5–32, hier: S. 7.

junge Generation Batavias – das niederländisch besetzte Gebiet des heutigen Jakarta in Indonesien – mehr über Holland und seine Geschichte als über die der eigenen Nachbarländer.¹⁸ Und während die schon vor dem 15. Jahrhundert vielfach aus China nach Südostasien eingewanderten Menschen sich je nach lokaler Provenienz, Clan, Beruf oder Sprache als Gemeinschaften identifizierten, wurden sie nun auf der Basis sichtbarer Merkmale unter ethnische Kategorien gefasst und nach „Heimnationen“ bezeichnet. Diese Migranten, die sich nie auf eine nationale Identität berufen hatten, wurden, da die Europäer ihre Sprachen nicht verstanden und stattdessen auf Physiognomie- und Kleidungsmerkmale fokussierten, zu „Chinesen“ erklärt.¹⁹ In Malaysia gilt die gesellschaftliche Strukturierung entlang ethnischer Gruppen bis heute als folgenschweres Erbe der britischen Kolonialzeit.

Siam (heute Thailand) blieb als einziges Land von kolonialer Herrschaft verschont, wengleich auch dies wesentlich auf einer Absprache zwischen Frankreich und Großbritannien beruhte. Alle anderen heutigen ASEAN-Mitglieder gerieten unter britischen (Brunei, Malaysia, Myanmar), französischen (Kambodscha, Laos, Vietnam) oder holländischen (Indonesien) Einfluss. Die Philippinen waren für lange Zeit spanische, ab 1898 US-amerikanische Kolonie. Zwischen 1942 und 1945 besetzte Japan die Länder der Region – im Bestreben, eine „großasiatische Wohlstandssphäre“ zu schaffen. Als Portugal 1975 Osttimor in die Unabhängigkeit entlassen wollte, rückte Indonesien in den kleinen Staat ein und beherrschte ihn durch mitunter schwerste Repression. Erst 2002 konnte die Unabhängigkeit durch ein von den Vereinten Nationen begleitetes Referendum erreicht werden.

Die Kolonialzeit hat politische Institutionen (etwa Regierungsformen, Wahlsysteme), administrative Apparate, das Bildungswesen, gesprochene und geschriebene Sprachen, Weltordnungsvorstellungen und vieles andere mehr geprägt. Sie hat auch die einheimische wissenschaftliche Befassung mit der Region und ihrer Geschichte bestimmt, sodass Forderungen nach einer Dezentrierung und Verlagerung der Südostasienwissenschaften

¹⁸ Vgl. Benedict Anderson, *The Spectre of Comparisons*. London–New York 1998, S. 13.

¹⁹ Vgl. ebd.

in die Region selbst (statt einer Konzentration der Wissensproduktion *über* Südostasien in den akademischen Zentren der westlichen Welt) in zunehmendem Maße artikuliert werden.¹⁰

Dass der Blick auf die Region deren Realität häufig nur unzureichend erfasst, wird vielfach der hegemonialen Kraft des Konzepts „Nationalstaat“ zugeschrieben. Die Genese der europäischen Nationalstaaten und der Siegeszug des europäischen industriellen Kapitalismus sind zu Meistererzählungen geworden, welche die Erklärung der Entstehung der modernen Welt bis heute entscheidend prägen. Alle anderen historischen Phänomene von regionalen Verbindungen, Kommunikation und Assoziation werden ausgeblendet oder können nur noch vor dem Hintergrund dieser narrativen Vergleichsfolie interpretiert werden.¹¹ Die heutige Sicht auf die Geschichte anderer Weltregionen wird demzufolge durch die Vorstellung bestimmt, dass sich eine Region aus Einzeleinheiten zusammensetzt, die durch Grenzen definiert sind. Konzepte wie die Willem van Schendels versuchen dieser Sicht entgegenzuwirken: Der Historiker hat seine Forschung auf Gebiete Südostasiens konzentriert, die sich über Jahrhunderte hinweg der Kontrolle von nationalstaatlichen Regierungen weitgehend entzogen haben.¹² Er bezeichnet diese als Region Zomia, die im Kern das Hochland und die Berggebiete von Vietnam, Laos, Myanmar und im Südwesten Chinas umfasst. Die dort lebenden Bergvölker sind kulturell, sprachlich und ökonomisch eng verbunden. Ihre Verbundenheit wurde aber bei den Grenzziehungen in der Region ignoriert, sodass Zomia nie als eine eigene regionale Einheit anerkannt wurde. Van Schendels Konzeption stellt einen völlig neuen Zugang zur Idee von Region dar und verdeutlicht, wie stark der Blick auf Südostasien bislang von der westlichen und postkolonialen Wahrnehmung bestimmt war.

¹⁰ Vgl. etwa Beng-Lan Goh, *Decentring and Diversifying Southeast Asian Studies*, Singapur 2011.

¹¹ Vgl. Roy Bin Wong, *Comparing States and Regions in East Asia and Europe: Is Southeast Asia (Ever) Part of East Asia?*, in: *Southeast Asian Studies*, 48 (2010) 2, S. 115–130, hier: S. 122.

¹² Vgl. Willem van Schendel, *Geographies of Knowing, Geographies of Ignorance*, in: Paul Kratoska/Raben Remko/Henk Schulte Nordholt (Hrsg.), *Locating Southeast Asia: Geographies of Knowledge and Politics of Space*, Leiden 2002, S. 275–306.

Unabhängigkeit und Kalter Krieg

Nach dem Zweiten Weltkrieg sorgte die Dekolonisierung Südostasiens für enorme politische und wirtschaftliche Bewegung. Einige Staaten erreichten ihre Souveränität nach Befreiungskämpfen (Myanmar, Indonesien, Vietnam), andere durch Verhandlungen (Kambodscha, Laos, Malaysia). Eine gemeinsame Verortung in der Weltordnung gelang den 25 in die Unabhängigkeit entlassenen Staaten Asiens und Afrikas mit der vom indonesischen Präsidenten Sukarno einberufenen Konferenz von Bandung 1955. Sie bildete eine Basis der 1961 gegründeten Blockfreienbewegung, die für Asien und Afrika einen wichtigen Bezugsrahmen darstellte. Während ihre Relevanz im Westen insbesondere nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation als sehr gering betrachtet wird, halten ihre heute 118 Mitglieder den antikolonialen Geist der Bewegung aufrecht.

Dem Einfluss des Kalten Krieges aber konnte sich Südostasien weder über die Blockfreienbewegung noch mit der dezidiert als sicherheitspolitischen Zusammenschluss gegründeten ASEAN entziehen. Der Vietnamkrieg stellt eines der bedrückendsten Ereignisse in diesem Kontext dar. Doch auch innerhalb einzelner Staaten vollzogen sich Massaker und systematische Verfolgungen von (angeblichen) Kommunisten. Indonesien hat dieses dunkle Kapitel der eigenen Geschichte bis heute nicht aufgearbeitet, und auch in Malaysia hat das Thema im offiziellen öffentlichen Diskurs keinen Platz. Allein in Indonesien fielen 1965/1966 Hunderttausende den Morden des Militärs zum Opfer – entweder, weil sie als Mitglieder der Kommunistischen Partei Indonesiens galten, oder schlichtweg aufgrund ihrer ethnisch chinesischen Herkunft, die sie kollektiv als Kommunisten markierte.

In politisch-systemischer Hinsicht entwickelten sich die Staaten Südostasiens nach 1945 in höchst unterschiedliche Richtungen. Das Spektrum reicht von (Militär-)Diktaturen in Myanmar oder Kambodscha über autoritäre Systeme in Singapur und Malaysia bis hin zu Demokratien auf den Philippinen und im heutigen Indonesien. Monarchen üben in unterschiedlicher Intensität Einfluss aus – sehr starken in Brunei, sporadisch starken in Thailand und kaum spürbaren in Malaysia. Auf den Philippinen (1986) und in Indonesien (1998) fanden „demokratische Revolutio-

nen“ zum Sturz von Diktatoren statt, während andernorts die Transition Zeit braucht, so etwa in Myanmar, Kambodscha oder Malaysia. Demokratische Hoffnungsträger wie Thailand fallen in nahezu regelmäßigen Abständen Militärputschen anheim, und auch die Philippinen stellen nur mehr eine elektorale Demokratie dar. Korruption und Nepotismus hemmen den demokratischen Prozess.

In den meisten Ländern Südostasiens sind Religion und Politik miteinander verwoben. Buddhistische, islamische und christliche (katholische) Akteure sind sowohl in politischen Organisationen (Parteien) als auch in der Gesellschaft aktiv. Als religiöse Autoritäten genießen sie häufig eine höhere Glaubwürdigkeit als Repräsentanten des (säkularen) Staates. In den mehrheitlich muslimischen Staaten Indonesien und Malaysia ist die Islamisierung des politischen und gesellschaftlichen Lebens in den vergangenen Jahren rasant vorangeschritten. Religiöse Bürokratien (Malaysia) oder selbsternannte Hüter von Recht und Ordnung (etwa die Front zur Verteidigung des Islam in Indonesien, FPI) sanktionieren moralisches Fehlverhalten. Die brutale Verfolgung und Unterdrückung von Minderheiten wie Schiiten oder Ahmadiya-Anhängern in Indonesien ist nicht nur augenfällig, sondern für den friedlichen religiösen Pluralismus, den das Land gerne für sich reklamiert, auch bedrohlich.

Auf den Philippinen sorgt die mächtige Stellung der katholischen Kirche teilweise für ein beharrliches Festhalten an überkommenen gesellschaftlichen Normen: Scheidung und Abtreibung sind bis heute verboten. Während der religiöse Einfluss auf Politik und Gesellschaft einerseits die individuellen Freiheiten der Bürger einzuschränken scheint, bietet die Religion andererseits auch den oftmals einzigen Kanal, um politischen Protest artikulieren zu können. Die Proteste der buddhistischen Mönche in Myanmar illustrieren dies genauso wie die von buddhistischer Symbolik durchdrungene Performanz der Oppositionsführerin Aung San Suu Kyi. In Vietnam oder Singapur hingegen haben religiöse Bindungen nie einen für die politische und gesellschaftliche Entwicklung maßgeblichen Stellenwert erreicht.

Die Erklärungen dafür sind unterschiedlicher Natur. Einerseits blicken Buddhismus und Islam auf eine lange Geschichte in der

Region zurück, die damit begann, dass die königlichen Herrscher ihre Macht nicht mehr über Rituale sicherten und aus ihrer „Vergöttlichung“ heraus rechtfertigen konnten. Dem Indologen Hermann Kulke zufolge war es „letztlich nur eine Frage der Zeit, bis sich die Bevölkerung der spätmittelalterlichen Reiche den neuen religiösen Bewegungen der Zeit zuwandte und damit den Großkönigen und ihrer aufwendigen Ritualpolitik die Legitimation entzog. Es waren dies der volksnahe Theravada-Buddhismus, der sich seit Beginn des 13. Jahrhunderts in festländisch Südostasien ausbreitete, und der Islam, der ein Jahrhundert später durch Händler aus Indien und dem Vorderen Orient zunächst in den küstennahen Gebieten von Malaya und Indonesien Fuß fasste.“¹³ Auch die antikolonialen Befreiungsbewegungen im 19. und 20. Jahrhundert nutzten die Religion als Mobilisierungsinstrument. Gleichwohl wäre es unzulässig, daraus im Umkehrschluss auf eine geringe Mobilisierungskraft des Konfuzianismus zu schließen, der in Vietnam und Singapur tiefe Spuren hinterließ. Vielmehr sind die unmittelbaren politischen und demografischen Kontexte hier ein entscheidendes Moment für die vergleichsweise untergeordnete Rolle der Religion in der postkolonialen Zeit. Dies gilt für das kommunistisch orientierte Vietnam ebenso wie für den Stadtstaat Singapur, in denen die Staatsräson alles andere als Appelle an religiöse Gefühlslagen nahelegte.

Wirtschaft und Migration

Die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung, die Südostasien nach 1945 vollzog, spiegelt sich in den Migrationsbewegungen wider. „Traditionell“ bewegt sich die Arbeitsmigration aus den ärmeren in die wohlhabenderen Staaten, so etwa aus Myanmar, Indonesien und den Philippinen nach Malaysia und Singapur. Frauen wie Männer verdingen sich dabei meist ohne arbeitsrechtlichen Schutz im informellen Sektor der Zielländer. Während in neutraler Diktion von einer nationalstaatlichen Regulierung von Migrationsflüssen gesprochen werden kann, legen die realen Entwicklungen die Interpretation nahe, dass die

schiere Masse an arbeitssuchenden Einwanderern es erlaubt, sie für politische Zwecke zu instrumentalisieren. In Malaysia reichen die Maßnahmen zur „Sicherheit“ der Bevölkerung von punktuellen Razzien bis hin zu Internierungen und erzwungenen „Rücksendungen“ indonesischer Arbeitsmigranten – bei gleichzeitigem Arbeitskräftemangel in den betroffenen Branchen (vornehmlich im Bausektor). Indonesien wiederum sprach 2009 ein Entsendeverbot für Haushaltshilfen nach Malaysia aus, weil diese allzu oft brutalen Übergriffe seitens ihrer Arbeitgeber ausgesetzt waren. Nach einer Einigung der Regierungen über einen Mindestlohn wurde das als *maid ban* bekannte Verbot aufgehoben.

Die Migration im Niedriglohnsektor zeigt indes nur eine Seite der Medaille. Im Bereich der hochbezahlten Berufe zeichnet sich eine neue Art der „Elitenmigration“ – vor allem nach Singapur – ab, die zu einem veränderten Beziehungsgefüge zwischen den Einwanderern aus Asien geführt hat. Hier zeigt sich das wirtschaftliche Gefälle im postkolonialen Südostasien besonders deutlich. Den migrierten Eliten auf gut dotierten Posten steht ein unterbezahlter, oft informeller Dienstleistungs- und Versorgungssektor gegenüber, der sich aus Arbeitsmigranten derselben Herkunftsländer rekrutiert. Die Logik, so der Historiker Prasenjit Duara, folge dabei nach wie vor den nationalistischen Interessen der jeweiligen Staaten: „Das neue Asien erweckt nicht den Anschein eines nachlassenden Nationalismus, sondern eher den einer Refigurierung oder Restrukturierung des Nationalstaates, um sich den Bedingungen des globalen Kapitalismus anzupassen.“¹⁴

Dieser Befund bekräftigt den Eindruck der ungebrochenen Wirkmächtigkeit des Konzepts Nationalstaat. Das transregionale Handelsgeschehen der frühen Jahrhunderte ist durch technische Fortschritte erleichtert worden. Die Reiche der frühen Jahrhunderte, die Mandala-Staaten und die Kolonialgebiete sind dem heutigen Format des Nationalstaates gewichen, dessen erfolgreiches Narrativ zumindest das politische Geschehen in Südostasien nach wie vor maßgeblich beeinflusst.

¹³ Hermann Kulke, Die Geschichte Südasiens. Die frühen Reiche vom 5. bis 15. Jahrhundert, in: Bernhard Dahm/Roderich Ptak (Hrsg.), Südasiens-Handbuch, München 1999, S. 98–111, hier: S. 109.

¹⁴ Vgl. Prasenjit Duara (Anm. 6), S. 28.

„APuZ aktuell“, der Newsletter von

Aus Politik und Zeitgeschichte

Wir informieren Sie regelmäßig und kostenlos per E-Mail über die neuen Ausgaben.

Online anmelden unter: www.bpb.de/apuz-aktuell

APuZ

Nächste Ausgabe 42/2014 · 13. Oktober 2014

Exil

Inge Hansen-Schaberg

Exilforschung: Stand und Perspektiven

Jenny Kuhlmann

Exil, Diaspora, Transmigration

Sandra Narloch · Sonja Dickow

Das Exil in der Gegenwartsliteratur

Sylvia Asmus · Jesko Bender

Konstellationen des Exils –
die virtuelle Ausstellung „Künste im Exil“

Matthias Butz

Else Lasker-Schüler, Max Herrmann-Neiße und die Ukraine

Marina Aschkenasi

Jüdische Remigration nach 1945

Eva Dickmeis · Jana Reissen · Frank Schilden

Asyl im Exil? Linguistische Betrachtung

Oliver Ernst

Iranisches Exil und Reformbewegungen im Iran



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung-NichtKommerziell-Keine-Bearbeitung 3.0 Deutschland.

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn



Redaktion

Anne-Sophie Friedel (Volontärin)
Barbara Kamutzki
Johannes Piepenbrink
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Anne Seibring
Telefon: (02 28) 9 95 15-0
www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Redaktionsschluss dieses Heftes:
19. September 2014

Druck

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH
Kuhresstraße 4–6
64546 Mörfelden-Walldorf

Satz

le-tex publishing services GmbH
Weißenfelder Straße 84
04229 Leipzig

Abonnementservice

Aus Politik und Zeitgeschichte wird
mit der Wochenzeitung **Das Parlament**
ausgeliefert.
Jahresabonnement 25,80 Euro; für Schüle-
rinnen und Schüler, Studierende, Auszubil-
dende (Nachweis erforderlich) 13,80 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Frankfurter Societäts-Medien GmbH
Vertriebsabteilung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main
Telefon (069) 7501 4253
Telefax (069) 7501 4502
parlament@fs-medien.de

Nachbestellungen

Publikationsversand der Bundeszentrale
für politische Bildung/bpb
Postfach 501055
18155 Rostock
Fax.: (038204) 66273
bestellungen@shop.bpb.de
Nachbestellungen ab 1 kg (bis 20 kg)
werden mit 4,60 Euro berechnet.

Die Veröffentlichungen
in **Aus Politik und Zeitgeschichte**
stellen keine Meinungsäußerung
der Herausgeberin dar; sie dienen
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X

Sicherheit in Südostasien

APuZ 40–41/2014

Felix Heiduk

3–9 Südostasien im Fokus der Weltpolitik

In den vergangenen Jahren hat ein Wettlauf um Einflusszonen in Südostasien eingesetzt, in den auch China und die USA involviert sind. Ausdruck dafür ist der von Obama verkündete „Pivot to Asia“, die Hinwendung der USA nach Asien.

Christoph Hein

10–14 ASEAN, der übersehene Riese

Der Verband der Südostasiatischen Nationen (ASEAN) schält sich immer deutlicher als Akteur heraus. Die Chancen Südostasiens sind enorm: Seine Lage, seine Menschen, seine Rohstoffe machen es zu einer vielversprechenden Region.

Peter Kreuzer

15–21 Gefährliches Souveränitätsspiel im Südchinesischen Meer

Im Südchinesischen Meer streiten sich China, Vietnam und die Philippinen um Inseln und Meeresgebiete. Beständige Provokationen bergen die Gefahr unbeabsichtigter Eskalationen. Angesichts verhärteter Positionen ist eine Lösung nicht absehbar.

Oliver Bräuner

22–28 Rüstungstransfers ins maritime Südostasien

Das maritime Südostasien sah im vergangenen Jahrzehnt eine beispiellose Aufrüstung und Proliferation militärischer Kapazitäten. Hieraus ergeben sich neue Herausforderungen für die deutsche und europäische Sicherheitspolitik.

Alfred Gerstl

29–34 Menschliche und staatliche Sicherheit

Ist es denkbar, dass autoritäre Regime Menschenrechte glaubwürdig fördern? Solange das Dilemma zwischen staatlicher und menschlicher Sicherheit besteht, können Menschenrechte gegenüber nationaler Sicherheit ausgespielt werden.

Nele Noesselt

35–40 Machtverschiebung in Richtung Asien? China als globaler Investor

Die Wahrnehmung Chinas als globaler Akteur und Investor beruht primär auf Bedrohungswahrnehmungen. Es ist daher unverzichtbar, die gängigen Narrative eines „Ausverkaufs“ an chinesische Investoren empirisch zu überprüfen.

Claudia Derichs

41–46 Grundzüge der Geschichte Südostasiens

Südostasien steht für Vielfalt – in politischer, wirtschaftlicher, kultureller und religiöser Hinsicht. Der Blick auf die Region ist jedoch nach wie vor vom hegemonialen Konzept des Nationalstaats geprägt – und damit unzureichend.