

ASEAN UND G-20 – INDONESIAENS AUSSENPOLITISCHE PERSPEKTIVEN

Winfried Weck

Mit der Aufnahme in die G-20 haben sich für Indonesien neue Perspektiven der Mitgestaltung von internationalen Prozessen und Entwicklungen eröffnet. Zugleich übernimmt das Land in diesem Jahr den Vorsitz in der ASEAN. Nachdem sich Präsident Susilo Bambang Yudhoyono bei den G-20-Gipfeln 2009 in London und Pittsburgh mit interessanten Initiativen, z.B. zur Reform der internationalen Finanzinstitutionen, weltweit Gehör verschaffen konnte, ist Indonesien nun bemüht, sich sowohl als Sprachrohr der ASEAN-Staaten als auch als Vertreter aller Entwicklungsländer in der G-20 zu positionieren. Gerade in jüngster Zeit hat Indonesien als Gastgeber hochrangiger internationaler Großveranstaltungen wie der Klima-Konferenz zur Fortschreibung des Kyoto-Protokolls 2008 in Bali und der Welt-Meer-Konferenz in Manado/Sulawesi 2009 Schlagzeilen gemacht. Dies wird Indonesien als Ausrichter des APEC-Gipfels 2013 fortsetzen. Aus diesem Grund übernimmt das Land den Vorsitz in der ASEAN bereits 2011 und wird als Gastgeber des turnusmäßigen Gipfels im Herbst 2011 fungieren.¹

Wie steht es nun aber um die Prioritätensetzung in der indonesischen Außenpolitik? Soll sich das Land auf die ASEAN konzentrieren, die 2008 ihre Charta² verabschiedet hat und ab 2015 erstmals einen deutlichen Schritt hin zu einer Staatengemeinschaft macht, die mehr als nur behutsame Konfliktvermeidung im Sinn hat? Oder stellt die deutliche Konzentration auf die Mitarbeit in der mächtigen G-20 die bessere Alternative zu einer entscheidungsschwachen



Winfried Weck ist Landesbeauftragter der Konrad-Adenauer-Stiftung für Indonesien und Ost-Timor.

- 1 | Die turnusmäßige Übernahme des ASEAN-Vorsitzes durch Indonesien ist eigentlich für 2013 vorgesehen, doch Indonesien bat auf dem Gipfel in Hanoi im April 2010 um den Vorsitz 2011, um so besser den APEC-Gipfel vorbereiten zu können.
- 2 | 2008 ratifizierte Indonesien als letzter der zehn Mitgliedstaaten die Charta.

ASEAN dar? Wird die indonesische Außenpolitik von der eigenen Bevölkerung wahrgenommen, und wenn ja, wie? Steht das stark ausgeprägte Nationalbewusstsein nicht nur der Indonesier, sondern auch nahezu aller anderen Völker der unter dem Dach der ASEAN versammelten Staaten einer Integrationspolitik nach europäischem Muster nicht fundamental entgegen? Was hat Indonesien überhaupt von der regionalen Zusammenarbeit in der ASEAN? Dieser Fragenkatalog bestimmt die derzeitige außenpolitische Diskussion in Indonesien, die nicht nur von Expertenkreisen geführt wird, sondern durchaus bei breiteren Bevölkerungsschichten auf Interesse stößt.

ASEAN – DER STEINIGE WEG VOM CLUB DER AUTOKRATEN ZUR EFFIZIENTEN STAATENGEMEINSCHAFT

Um die ASEAN-Politik Indonesiens – wie auch aller anderen Mitgliedstaaten – zu verstehen, bedarf es einer näheren Betrachtung der inneren Befindlichkeiten der ASEAN. Allzu häufig wird im internationalen Kontext die ASEAN mit der Europäischen Union verglichen. Und nicht selten werden diese Vergleiche entweder in der EU oder der ASEAN selbst angestellt. Dabei ist der Gründungsgedanke der ASEAN in keiner Weise mit dem des Europäischen Einigungsprozesses vergleichbar. Friedens- und Wohlstandsbildung durch Integration und Teilung der nationalen Souveränität standen im Rahmen des ASEAN-Prozesses bis vor Kurzem nie zur Diskussion.

Obwohl allzu häufig Vergleiche angestellt werden, ist der Gründungsgedanke der ASEAN in keiner Weise mit dem des Europäischen Einigungsprozesses vergleichbar.

Die ASEAN wurde am 8. August 1967 von Indonesien, Malaysia, Thailand, Singapur und den Philippinen gegründet. Das Ziel der jungen Nationalstaaten war es, mit ASEAN über ein loses Netzwerk ohne völkerrechtliche Vertragsbasis zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit, zur Konfliktvermeidung zwischen den Mitgliedern sowie zur Entwicklung von Strategien gegenüber möglichen Bedrohungen von außen zu verfügen. Von Beginn an spielte die ASEAN eine zentrale Rolle in der indonesischen Außenpolitik unter dem damals noch jungen Staatschef Suharto, der bestrebt war, sich deutlich von der anti-westlichen Rhetorik und Politik seines Vorgängers Sukarno zu distanzieren. So ist es neben dem Vietnam-Krieg wohl auch dem Einfluss Indonesiens zuzuschreiben, dass die ASEAN von der ersten

Stunde an deutliche anti-kommunistische Züge aufwies und sich als Schutzinstitution ihrer Mitglieder gegen die Volksrepublik China verstand.³ Und dennoch handelte es sich bei der Ur-ASEAN um nichts anderes

als um einen eher informellen „cozy club of authoritarian regimes“⁴, dem es weniger um Konfliktlösung als höchstens um die Vermeidung von Konflikten untereinander ging. Dies zeigt sich allein schon an der Tatsache, dass

das erste Gipfeltreffen der ASEAN auf Bali im Februar 1976, also neun Jahre nach ihrer Gründung, stattfand⁵ und in den darauffolgenden 27 Jahren nur acht weitere *summits* organisiert wurden. Auch die Aufnahme von Brunei 1984, Vietnam 1995, Myanmar und Laos 1997 sowie Kambodscha 1999 führte zu keinerlei substanziellen Änderungen im Selbstverständnis der ASEAN.

Bei der Ur-ASEAN handelte es sich um einen eher informellen „cozy club of authoritarian regimes“, dem es höchstens um die Vermeidung von Konflikten untereinander ging.

Dabei stellte diese Form der Zusammenarbeit mit unverbindlichem Charakter nicht etwa einen Kompromiss dar, sondern war von allen beteiligten Regierungen von Anfang an ausdrücklich angestrebt. Jakarta beispielsweise befürchtete stets, im Rahmen der ASEAN-Kooperation Verbindlichkeiten eingehen zu müssen, die die Einrichtung permanenter Strukturen zum Ziel gehabt hätten oder als Integrationsmaßnahmen hätten gewertet werden können. Besonders wehrte sich Indonesien gegen alle noch so kleinen Ansätze zur Schaffung eines gemeinsamen Marktes. Bis heute bestehen tiefe Ängste, der heimische Markt könne mit billigeren Importartikeln aus den wettbewerbsstärkeren ASEAN-Mitgliedsländern überschwemmt werden.⁶

3 | Vgl. Präambel der Bangkok-Erklärung: „die Staaten Südostasiens teilen eine grundlegende Verantwortung [...], ihre Stabilität und Sicherheit gegen äußere Einflüsse jeder Art oder Propaganda zu sichern.“

4 | So die außenpolitische Expertin Dewi Fortuna Anwar vom indonesischen Forschungsinstitut LIPI im Rahmen einer Konferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung in Bandung im Februar 2010.

5 | Im Rahmen des Bali-Gipfels 1976 wurde auch die Errichtung des ASEAN-Generalsekretariats in Jakarta beschlossen.

6 | Dies gilt gleichermaßen für die Anfang 2010 geschaffene Freihandelszone ACFTA (Asean-China Free Trade Agreement). Indonesien versuchte im April 2010, den Abbau der Zölle für insgesamt 228 heimische Produkte nachzuverhandeln (u.a. Schuhe und Textilwaren, aber auch Popcorn), allerdings vergeblich.

So hemmend und verlangsamen die Rolle Indonesiens zur besseren Nutzung gemeinsamer Wirtschaftspotentiale in der ASEAN stets gewesen ist, so positiv betrachtet Indonesien die ASEAN als Instrument zur Schaffung einer regionalen politischen Identität. Nachdem verschiedene Ansätze der außen- und sicherheitspolitischen Integration in Südostasien gescheitert waren⁷, gründete die ASEAN bereits 1971, in der heißesten Phase des Vietnam-Krieges, die *Southeast Asian Zone for Peace, Freedom, and Neutrality* (ZOPFAN), mit Indonesien als treibender Kraft. Das starke Interesse Indonesiens an einer Neutralitätszone im regionalen Umfeld hing mit verschiedenen, ineinandergreifenden Faktoren zusammen. Die wohl wichtigste Ursache bestand darin, dass Indonesien aus einer holländischen

Seit ihrer Gründung ist die territoriale Integrität als elementares, identitätsstiftendes Merkmal der Nation das höchste staatliche Ziel der Republik Indonesien.

Kolonie hervorgegangen war und über keine Bindungen an die klassischen Kolonialmächte Großbritannien und Frankreich verfügte – im Gegensatz zum gesamten südostasiatischen Festland mit Ausnahme Thailands. Seit ihrer Gründung ist die territoriale Integrität als elementares, identitätsstiftendes Merkmal der Nation das höchste staatliche Ziel der Republik Indonesien. Als wichtigstes Instrument zu deren Schutz ist von den indonesischen Machthabern immer die politische Unabhängigkeit des Landes angesehen worden.⁸ Insofern bestand auch stets ein hohes Maß an Vorsicht gegenüber der Gefahr, sich von der Sowjetunion oder den USA vereinnahmen zu lassen.⁹ Hinzu kam die Furcht vor einer allzu mächtigen Volksrepublik China, die sich nach der Kulturrevolution zur regionalen Macht entwickelte.

7 | Die 1954 gegründete Southeast Asia Treaty Organization SEATO, ein von den USA initiiertes und der NATO nachempfundenen Militärbündnis, wurde 1977 wieder aufgelöst. Vier Jahre früher erteilte den 1966 ins Leben gerufenen Asian and Pacific Council ASPAC, einen Zusammenschluss südostasiatischer Länder mit Australien und Neuseeland, das gleiche Schicksal.

8 | Nicht von ungefähr fand die Konferenz zur Gründung der Blockfreien Staaten 1955 in Bandung (Insel Java, Indonesien) statt.

9 | Als Staatsgründer Sukarno sich zu weit in das sozialistische Lager bewegte, führte dies zum Staatsstreich und der Machtübernahme durch Suharto. Noch heute sind die Begriffe kommunistisch, sozialistisch und sogar sozial bei weiten Teilen der indonesischen Bevölkerung extrem negativ besetzt.

Allerdings fehlte es der ZOPFAN in den ersten 20 Jahren an einer gemeinsamen politischen Strategie. Zu sehr waren einige Mitgliedstaaten, wie die Philippinen oder Singapur, mit den Großmächten verbunden, so dass für sie eine Neutralität nach indonesischer Vorstellung nicht infrage kam. Die Kompromissformulierungen der statuierenden Erklärung von Kuala Lumpur 1971 zeugen daher eher vom Willen, ZOPFAN vor allem zu einer Zone der Neutralität der Region in ihrer Gesamtheit, nicht aber ihrer einzelnen Mitgliedstaaten zu machen.

Die Hoffnungen auf eine neue Weltordnung zu Beginn der neunziger Jahre brachte einen gewissen Schwung in die Behäbigkeit der ASEAN.

Erst das Ende der bipolaren Welt und die Hoffnungen auf eine neue Weltordnung zu Beginn der neunziger Jahre brachten einen gewissen Schwung in die bisherige Behäbigkeit der ASEAN. Allerdings ist die seitdem durchaus feststellbare Dynamik des ASEAN-Prozesses in keiner Weise von pro-aktivem Charakter, sondern rein re-aktiv. Auch die „Frischzellenkur“ durch die neuen Mitglieder Vietnam, Myanmar, Laos und Kambodscha führte zu keiner wesentlichen Veränderung der traditionell passiven Verhaltensmuster insbesondere Indonesiens. Es bedurfte auch erst der massiven Wirtschafts- und Finanzkrise von 1997, um überhaupt das Bewusstsein für die Notwendigkeit einer engeren wirtschaftlichen Zusammenarbeit zu wecken und die Errichtung der Freihandelszone AFTA zu beschleunigen, wofür ursprünglich 15 Jahre angesetzt worden waren.¹⁰

Der wirklich historische und für die künftige Entwicklung der ASEAN entscheidende Wurf gelang auf dem 13. ASEAN-Gipfel im November 2007 in Singapur. Dort unterzeichneten die Mitgliedstaaten eine zwei Jahre lang vorbereitete Charta, die der ASEAN erstmals einen rechtsverbindlichen Charakter verlieh und sie somit zum eigenständigen Völkerrechtssubjekt machte.¹¹ Die Charta trat am 15. Dezember 2008 in Kraft, nachdem Indonesien am 21. Oktober 2008 als letztes ASEAN-Mitglied die Ratifizierung vorgenommen hatte. Sie bildet die rechtliche

10 | Auf dem 4. ASEAN-Gipfel in Singapur 1992 wurde die Errichtung der ASEAN Free Trade Area AFTA mit Zöllen zwischen null und fünf Prozent im Zeitraum von 1993 bis 2008 beschlossen. Die AFTA ist dann allerdings bereits am 1. Januar 2003 in Kraft getreten.

11 | Vgl. Art. 1 Charta der ASEAN, <http://www.aseansec.org/21069.pdf> [10.01.2011].

Grundlage einer sicherheitspolitischen, wirtschaftlichen und sozio-kulturellen Staatengemeinschaft¹², die bis 2015 geschaffen werden soll. Diese Gemeinschaft bekennt sich zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Guter Regierungsführung sowie zu den Menschenrechten und bürgerlichen Grundfreiheiten, lehnt verfassungswidrige Regierungswechsel ab und plant die Errichtung eines ASEAN-Menschenrechts-gremiums.¹³ Zweifellos besitzt die Charta einen hohen Symbolgehalt, der das neugewonnene Selbstverständnis der ASEAN wiedergibt. Ob die Charta dann aber wie vorgesehen umgesetzt wird, ist durchaus zweifelhaft und hängt stark vom Willen der einzelnen Mitgliedstaaten ab. Denn das Instrumentarium der ASEAN zur Durchsetzung ihrer eigenen Ziele ist nicht weiterentwickelt worden und bleibt weiterhin schwach.¹⁴ Diese Feststellung führt indirekt zur provokanten Frage, ob die ASEAN nicht doch mit der Europäischen Union verglichen werden kann.

ASEAN UND EU IM VERGLEICH: ZWEI IDEEN PRALLEN AUF EINANDER

Das Wichtigste vorweg: Augenfällig sind weniger die Gemeinsamkeiten als vielmehr das Trennende. So ist die Europäische Union von Beginn an als eine Wertegemeinschaft konzipiert worden, während die ASEAN über Jahrzehnte tunlichst vermieden hat, einen gemeinsamen Wertekanon zu diskutieren oder gar zu implementieren. Dies lag auch gar nicht in ihrem Sinn, denn im Gegensatz zur Europäischen Gemeinschaft mit einem klaren, gegen den Ostblock gerichteten Bekenntnis zur westlich-transatlantischen Wertegemeinschaft bestand das Hauptanliegen ASEANs darin, den Einfluss beider Blöcke und Supermächte sowie Chinas auf die Region Südostasien möglichst zu unterbinden.

Das Hauptanliegen ASEANs bestand darin, den Einfluss des Ostblocks und der westlich-transatlantischen Wertegemeinschaft sowie Chinas auf die Region Südostasien möglichst zu unterbinden.

12 | ASEAN Security Community (ASC), ASEAN Economic Community (AEC) und ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC).

13 | Vgl. Art. 14 Charta, ASEAN Human Rights Body, <http://www.aseansec.org/21069.pdf> [10.01.2011].

14 | Vgl. Art. 20 Charta, <http://www.aseansec.org/21069.pdf> [10.01.2011]. Entscheidungen sollen auf der Basis von Konsultationen und im Konsens getroffen werden.

Die (fehlende) Wertebasis resultiert aus den höchst unterschiedlichen Staatsformen der Mitglieder beider Organisationen: Die Europäische Union ist ein Club der Demokratien. Ein pluralistischer, demokratischer Rechtsstaat zu sein ist die Grundbedingung für eine EU-Mitgliedschaft. Nur die faktische Ausgestaltung des demokratischen Systems bleibt jedem Staat selbst überlassen (repräsentative oder direkte, parlamentarische oder präsidentiale, föderative oder zentralistische Demokratie, Mehrheits- oder Verhältniswahlrecht etc.). Die ASEAN wiederum bestand zu Beginn ausschließlich aus Staaten mit nicht demokratischen Regierungen, und das ist bis heute überwiegend der Fall. Zu ihr gehören kommunistische Länder wie Vietnam, Laos und Kambodscha, die bekennende Militärdiktatur Myanmar, autoritäre Ein- oder Mehrparteiensysteme wie Singapur und Malaysia, ein von regelmäßigen Regierungskrisen und Militärputschen heimgesuchtes Königreich Thailand und das absolutistische Sultanat Brunei Daressalam. In dieser politischen Kakophonie können sich Indonesien und – mit einigem Abstand – die Philippinen als die am weitest entwickelten Demokratien nur aufgrund ihrer Bedeutung und Größe behaupten.

Die ASEAN bestand zu Beginn ausschließlich aus Staaten mit nicht demokratischen Regierungen, und das ist bis heute überwiegend der Fall.

Diese völlig anders gestalteten Mitgliederkonstellationen haben in den beiden Organisationen EG/EU und ASEAN zu grundlegenden Auffassungsunterschieden hinsichtlich des Umgangs untereinander geführt. Während die Europäer Problemlösung im häufig durchaus konfrontativen, aber weitestgehend konstruktiven Miteinander und durch den systematischen Aufbau von Interdependenzen in nahezu allen Politikbereichen betreiben, folgen die ASEAN-Mitglieder einem Kodex, den sie gerne als den *Asian way*¹⁵ proklamieren. Er besteht vor allem aus drei Elementen:

- eine strikte Nichteinmischungspolitik in die internen Angelegenheiten anderer Mitgliedstaaten;
- die gegenseitige Verpflichtung, nationale Souveränität und Identität sowie territoriale Integrität zu respektieren;
- der Verzicht auf die Bildung von Sub-Institutionen der ASEAN, die die Teilung nationaler Souveränität auf Gemeinschaftsebene zur Folge hätte.

15 | Festgelegt im *Treaty of Amity and Cooperation* von 1976.

Damit ist die gesamte ASEAN-Kooperation von unverbindlichem Charakter. Der abschließende Aspekt in dieser Gegenüberstellung kann langfristige Auswirkungen auf die Kooperation in der ASEAN-Region und darüber hinaus zeitigen und erfordert deshalb eine ausführlichere Betrachtung: Legt man die geografische Lage, die jeweilige Größe der Bevölkerung sowie den politischen und wirtschaftlichen Einfluss der einzelnen EU-Mitgliedstaaten zugrunde, so stellt sich die Historie der Europäischen Integration als ein permanenter Prozess der Ausbalancierung besonders zwischen den großen Mitgliedstaaten dar. Anfangs bestand die EG aus drei etwa gleich großen Mitgliedstaaten (Italien, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland) und drei kleineren (Belgien, Niederlande und Luxemburg). Mit der Aufnahme Großbritanniens in die EG wurde aus dem Dreierclub der Großen ein Viererclub, in dem das Gleichgewicht der Kräfte eine elementare Bedeutung für die Entwicklung des Gemeinschaftsprozesses einnahm. Nach der deutschen Wiedervereinigung geriet dieses Gleichgewicht aus den Fugen. Quasi über Nacht erhielt ein Mitglied aus dem Viererclub (zudem das wirtschaftlich stärkste) einen erheblichen territorialen Zuwachs und vor allem einen Bevölkerungszuwachs um fast 20 Millionen Menschen. Gegenüber Großbritannien, Frankreich und Italien mit je ca. 50 bis 60 Millionen zählte Deutschland nun 80 Millionen Einwohner und war damit zum *primus inter pares* geworden, ein Umstand, der sogar von Deutschlands engstem EU-Partner

Je mehr Integration und Teilung nationaler Souveränität, desto mehr gegenseitige Kontrolle und Vertrauen – dies ist die historische Lehre aus dem Vertragswerk von Maastricht.

Frankreich nur schwer verkräftet wurde. Eine Wiederherstellung des Gleichgewichts war unabdingbar geworden und führte zwingend zu weiteren Vertiefungsschritten und damit zur Ausweitung des Integrationsprozesses über die Wirtschaftsgemeinschaft hinaus.¹⁶

Je mehr Integration und Teilung nationaler Souveränität, desto mehr gegenseitige Kontrolle und Vertrauensbildung – dies ist die historische Lehre, die aus dem Vertragswerk von Maastricht gezogen werden kann.

Betrachtet man die ASEAN unter dem Gesichtspunkt der oben angeführten Größenaspekte, so lässt sich leicht erkennen, dass von den etwa 575 Millionen Einwohnern im ASEAN-Gebiet allein 240 Millionen auf Indonesien

16 | Die Stichworte zweiter und dritter Pfeiler der Europäischen Union seien hier genannt.

entfallen, was etwa zwei Fünfteln der Gesamtbevölkerung entspricht. Mit erheblichem Abstand folgen die Philippinen und Vietnam (je ca. 90 bis 95 Millionen Einwohner) und Thailand (70 Millionen Einwohner). Bisher spielten diese Größenverhältnisse, insbesondere Indonesiens herausragender Umfang sowohl hinsichtlich seiner Bevölkerung als auch der Geografie¹⁷, keine wesentliche Rolle im ASEAN-Prozess. Unter den Bedingungen der neuen Charta kann sich diese Situation jedoch drastisch wandeln. Sollten die ASEAN-Mitgliedstaaten tatsächlich einen Gemeinschaftsraum nach Vorbild der Europäischen Union schaffen wollen, wird sich schnell zeigen, wer die treibenden Kräfte sind und wer eher zu den zögerlichen Elementen gezählt werden muss. In weiser Voraussicht sieht die Charta für einige Bereiche bereits einen Prozess der zwei Geschwindigkeiten vor, der es den progressiveren Mitgliedern ermöglichen soll, schneller integrative Schritte zu realisieren.

Zu welcher Gruppe wird nun Indonesien gehören? Die offizielle Regierungs-Rhetorik geht von einer natürlichen Führungsrolle Indonesiens aus und leitet diesen Anspruch eben aus der hervorgehobenen Größenordnung des Landes im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten ab. Was aber, wenn die anderen Staaten nicht vom benachbarten Riesenarchipel angeführt werden wollen? Immerhin schwelen innerhalb der ASEAN-Staaten seit Jahrzehnten ungelöste Grenzkonflikte. Besonders mit Singapur und Malaysia führt Indonesien zudem diplomatische Dauergefächte hinsichtlich der dortigen Behandlung der indonesischen Gastarbeiter. Und im malaysisch-indonesischen Streit darüber, wer nun wem die Sprache gestohlen hat (Indonesisch und Malayisch sind nahezu identisch), entgleisen die Emotionen auf beiden Seiten immer wieder. In der Region ist man sich des indonesischen Nationalbewusstseins, das gerade in jüngster Zeit wieder xenophobe Züge annimmt, durchaus bewusst. Befürchtungen vor einer hegemonialen Stellung Indonesiens gibt es in den meisten der kleineren ASEAN-Staaten. Es mangelt der ASEAN genau an denjenigen Elementen und Mechanismen, die in der Europäischen Union

In der Region ist man sich des indonesischen Nationalbewusstseins durchaus bewusst. Befürchtungen vor einer hegemonialen Stellung Indonesiens gibt es in den meisten der kleineren ASEAN-Staaten.

17 | Indonesien ist mit über 5.100 km fast genauso lang wie die Distanz von New York nach Los Angeles und umfasst drei Zeitzonen.

ebensolche Ängste und Befürchtungen der kleineren Mitglieder auffangen und das Gleichgewicht der Kräfte austarieren: ein Kreis ähnlich großer, sich gegenseitig kontrollierender Staaten und das Instrumentarium der Integration zur Schaffung von Interdependenzen.

ZUKUNFTSOPTIONEN: ASEAN + ?

Da es nach allgemeinen Verlautbarungen aus all ihren Mitgliedstaaten zur ASEAN keine Alternative gibt, müssen Wege gefunden werden, die Gemeinschaft für die heutigen Herausforderungen fit zu machen. Die wohl erfolgversprechendste Lösung für diese Problemlage – nicht zuletzt wegen des völligen Fehlens alternativer Ideen – besteht in der Kooperation über die ASEAN-Staaten hinaus. Dieses Konzept „ASEAN+“ hat in den vergangenen Jahren unterschiedliche Initiativen hervorgebracht, die sich aus einem verwirrenden Geflecht von Dialog- und Kooperationsplattformen zwischen ASEAN und dritten Partnern entwickelt haben. So ist bereits 1997 aus dem Kreis der so genannten ASEAN-Dialogpartner¹⁸ der „ASEAN+3“-Prozess (auch APT: ASEAN Plus Three) hervorgegangen, eine Dialogplattform zwischen ASEAN, China, Süd-Korea und Japan zur Verbesserung der Kooperation in mittlerweile 20 Bereichen, z.B. Verbrechensbekämpfung, Tourismus, Sicherheit, Gesundheit. Der bereits 1976 geschaffenen sicherheitspolitischen Plattform im Rahmen des *ASEAN Treaty of Amity and Cooperation* (TAC) haben sich China und Indien als neue Mitglieder angeschlossen. Die ASEAN versucht nun, auch die beiden anderen APT-Partner Japan und Süd-Korea zu einem Beitritt zum TAC zu überzeugen. Ein Beitritt Russlands ist für 2011 vorgesehen. Bereits 2009 bekundete Präsident Obama das Interesse der USA an einer Unterzeichnung. Schon jetzt etabliert sich für diesen erweiterten Kreis des TAC der Begriff „ASEAN+8“.¹⁹ Daneben sollen an dieser Stelle das ASEAN Regional Forum ARF, die Asia Pacific Economic Cooperation APEC, das Asia-Europe Meeting ASEM und der ASEAN Cooperation Dialogue ACD zumindest Erwähnung finden.

18 | Die offiziellen ASEAN-Dialogpartner sind: Australien (erster Dialogpartner 1974), China, Indien, USA, Russland, die EU, Kanada, Neuseeland, Japan und Süd-Korea. Das UNDP hat ebenfalls einen Dialogpartnerstatus inne.

19 | ASEAN + Australien, China, Indien, Japan, Süd-Korea, Neuseeland, Russland und die USA.

Bei der Analyse der ASEAN-Außenkontakte drängt sich nachgerade der Eindruck auf, die ASEAN wolle ihre eigenen, systemimmanenten Defizite mit einer verwirrenden Vielfalt von Plattformen, (Pseudo-) Organisationen und Diskussionsforen zwischen ASEAN und weiteren Akteuren beheben oder zumindest kaschieren. Doch wird diese „Vogel-Strauß-Politik“ auf lange Sicht nicht ausreichen, um die ASEAN für die globalen Herausforderungen fit zu machen. Konsequenterweise muss die ASEAN die Bereitschaft aufbringen, den entscheidenden Schritt über das „ASEAN+“-Konzept hinauszugehen und sich für eine Vollmitgliedschaft neuer, wirtschaftlich starker Demokratien aus der Region zu öffnen, beispielsweise Süd-Korea und Japan, aber auch Australien und Neuseeland. Die Ausnahmestellung Indonesiens könnte somit relativiert und zugleich könnten demokratische Prozesse im gesamten ASEAN-Raum gestärkt werden. Diese bisher noch als politische Utopie im Raum schwebende Idee einer behutsam erweiterten ASEAN kann sehr schnell an Brisanz gewinnen, wenn die ASEAN-Mitglieder von 2015 an tatsächlich und ernsthaft den Weg der Integration und Vergemeinschaftung bestimmter Politikbereiche einschlagen sollten. Immerhin: Bereits 2005 fand der erste Ostasiengipfel in Kuala Lumpur statt, an dem die ASEAN+3-Staaten sowie Indien, Australien und Neuseeland teilnahmen.

Es scheint, als wolle die ASEAN ihre systemimmanenten Defizite mit einer verwirrenden Vielfalt von Plattformen, (Pseudo-) Organisationen und Diskussionsforen kaschieren.

Für die mittelfristige Realisierung der Erweiterungsoption spricht auch der Faktor des politischen und/oder ökonomischen Zwangs. Schließlich ist es nicht deshalb zum Europäischen Einigungsprozess gekommen, weil sich einige europäische Staaten plötzlich ihrer gegenseitigen Zuneigung bewusst wurden, sondern weil die Tragödie des Zweiten Weltkrieges und die beginnende Blockbildung die Europäer dazu zwangen, neue Wege der Friedenssicherung zu beschreiten. Die Sicherung des Friedens war und ist das Leitmotiv der Europäischen Einigung. In Südostasien gab es bisher keinen derartigen äußeren oder inneren Zwang zur Integration, was möglicherweise die Hauptursache für die relative Schwäche der ASEAN darstellt. Doch benötigt man keine profunden Kenntnisse über die Region, um die

Großmacht China als den entscheidenden künftigen Druckfaktor auf die gesamte Großregion Ost- und Südostasien zu erkennen. Ob die einzelnen Nationalstaaten diesem politischen und wirtschaftlichen Druck werden standhalten können, ist eher fraglich. Mit einer erweiterten und vertieften ASEAN würde hier ein Wirtschafts- und Sicherheitsraum entstehen, der zum einen dem neuen Giganten China und zum anderen der Europäischen Union durchaus gewachsen wäre.

IM DILEMMA ZWISCHEN WOLLEN UND MÜSSEN

Auf dem Gipfel in Hanoi im April 2010 haben alle Staatsoberhäupter ihren Willen zur Umsetzung der Charta und insbesondere zum Aufbau der Wirtschaftsgemeinschaft bis 2015 signalisiert. „Unter den Staatsoberhäuptern gibt es eine wachsende Erkenntnis, dass es auf die Größe des Marktes ankommt“, stellt Sanchita Basu Das, eine Analytikerin des ASEAN Study Centre im Institute of South East Asian Studies, Singapur, hierzu fest.²⁰ Die Frage ist: Bleiben die positiven Signale Lippenbekenntnisse oder haben die politisch Verantwortlichen die Herausforderungen der globalisierten Welt verstanden und akzeptieren, dass es zu Integration, Vergemeinschaftung und der Abgabe von Teilen der nationalen Souveränität in bestimmten, genau definierten Politikbereichen keine ernsthaften Alternativen gibt? Nur dann können auch die Schwächen der Charta überwunden werden, die beispielsweise neben den traditionellen Entscheidungsverfahren (Einstimmigkeitsprinzip) keine Innovationen zur Beilegung von Meinungsverschiedenheiten oder gar Streitfällen vorsieht.²¹ Die ASEAN-Gemeinschaft steht jetzt vor dem Scheideweg. Ihre Mitglieder müssen eine Wahl treffen zwischen einer bequemen ASEAN der institutionalisierten Bedeutungslosigkeit und einer Regionalmacht ASEAN als wichtigem weltpolitischen und weltwirtschaftlichen Akteur.

Die Charta sieht neben den traditionellen Entscheidungsverfahren keine Innovationen zur Beilegung von Meinungsverschiedenheiten oder gar Streitfällen vor.

20 | Sanchita Basu Das, in: *Business Times*, 21.04.2010, 19 (Übers. d. Red.).

21 | Die ursprüngliche Überlegung, zur Beilegung von Streitfällen einen ASEAN-Gerichtshof einzurichten, wurde nicht weiterverfolgt. Es bleibt beim Konsensprinzip und einzelfallabhängigen Schiedsverfahren als Vergleichsmechanismen. Letzte Entscheidungsinstanz ist der ASEAN-Gipfel.

Wie sich Indonesien hierbei verhalten wird, ist noch völlig offen. Nimmt man die offiziellen Verlautbarungen auf der Webseite des Außenministeriums ernst, dann will Indonesien zu den treibenden Kräften sowohl der Implementierung der Charta als auch der Entwicklung erweiterter Kooperationen gehören: „Indonesien und ASEAN teilen die Ansicht, dass die Entwicklung regionaler Architekturen nicht nur die Bedeutung von ASEAN als eine treibende Kraft widerspiegeln muss. Sie muss auch mit Blick auf die Stärkung der Bemühungen um die Gemeinschaftsbildung der ASEAN durchgeführt werden. Zugleich müssen Anstrengungen zur Gemeinschaftsbildung der ASEAN auch im Rahmen der innerstaatlichen Bedingungen der Mitgliedsländer implementiert werden, um die zentrale Bedeutung der ASEAN zu erhöhen.“²² Auch Außenminister Marty Natalegawa lässt am guten Willen Indonesiens keinen Zweifel aufkommen: „2011 wird Indonesien den Vorsitz der ASEAN innehaben, und das ist eine gute Möglichkeit für uns, Teil der Anstrengungen um unsere regionale Architektur zu sein. Für uns ist früher besser als später.“²³ Doch die ASEAN wäre eben nicht ASEAN und Indonesien nicht eines ihrer stilbildenden Mitglieder, wenn die Einschränkung nicht auf dem Fuße folgen würde: „Aber zur gleichen Zeit sind wir uns sehr bewusst, dass es hier um angemessene Konditionen geht. Wir müssen voranschreiten, wie man in der ASEAN-Sprache sagt: in einem für alle angemessenen Tempo.“²⁴ Diese im offiziellen Sprachgebrauch der indonesischen Regierung als „promoting a dynamic equilibrium“²⁵ bezeichnete Politik lässt viel Raum zur Interpretation.

An dieser Stelle muss auch auf den bezeichnenden Umstand hingewiesen werden, dass der gesamte ASEAN-Prozess von Seiten Indonesiens (wie auch der anderen Mitgliedstaaten) zwar durchaus von Fachministerien begleitet und inhaltlich weiterentwickelt wird, doch in seiner Federführung bis heute eine exklusive Domäne des Außenministeriums ist. Aus der Sicht Indonesiens ist ASEAN Außenpolitik. Daher

22 | Webseite des Außenministeriums der Republik Indonesien: <http://www.deplu.go.id/pages/news.aspx?IDP=3104&1=en> [02.12.2010] (Übers. d. Red.).

23 | Lilian Budianto, „ASEAN presence a prerequisite in any future Asia Pacific community“, in: *Jakarta Post*, 01.05.2010, 3 (Übers. d. Red.).

24 | Ebd.

25 | „U.S. and China vie to win over Jakarta“, in: *International Herald Tribune*, 10.11.2010, 1.

konnte sich Jakarta bis heute nicht aus dem hausgemachten Dilemma befreien, einerseits den politischen Anspruch zu erheben, die treibende Kraft des ASEAN-Prozesses sein zu wollen, um dann gleichzeitig – aller Rhetorik zum Trotz – eine völlig gegensätzliche, von Nationalismus und Protektionismus geleitete Treibanker-Politik zu verfolgen, die alle Bestrebungen zur Weiterentwicklung ASEANs hin zu einer ernst zu nehmenden politischen, wirtschaftlichen und Wertegemeinschaft hemmt und verlangsamt. Der Führungsanspruch Indonesiens im ASEAN-Prozess wird daher auch von vielen einheimischen Experten kritisch beurteilt oder gleich gar nicht ernst genommen.

DIE WELT UND INDONESIA: INNENANSICHTEN EINES HETEROGENEN INSELREICHES

Indonesien ist sich seiner gewachsenen internationalen Bedeutung durchaus bewusst, und dieses neue Selbstbewusstsein hat vor allem durch die Zugehörigkeit zum Kreis der G-20 einen Schub erfahren. Dort agiert das Land mit der weltweit viertgrößten Bevölkerung nicht mehr verhalten und beobachtend, sondern nimmt Positionen ein und wird auch initiativ tätig. Nicht von ungefähr

Als einziges G-20-Land aus dem Kreis der ASEAN versucht Indonesien, sich als Sprachrohr und Verteidiger der Interessen aller Entwicklungsländer zu positionieren.

betont die Regierung Yudhoyono, sie erachte den Kreis der G-20 als das am meisten Erfolg versprechende internationale Instrument zur Gestaltung globaler Wirtschaftsprozesse und zur Prävention kommender globaler Wirtschafts- und Finanzkrisen. Als einziges G-20-Land aus dem Kreis der ASEAN nutzt Indonesien seine Chance als Vertreter der gesamten Region Südostasien und versucht zudem, sich als Sprachrohr und Verteidiger der Interessen aller Entwicklungsländer zu positionieren. Konkret will sich die indonesische Regierung besonders für eine Einbeziehung der Nicht-G-20-Staaten in die international koordinierten Aktionen der G-20 einsetzen, vor allem um *beggar-thy-neighbor*-Situationen vorzubeugen.

Die Teilhabe am Club der Entscheider und die gleichzeitig als statisch empfundene Entwicklung der ASEAN hat in Indonesien eine Diskussion in Fachzirkeln in Gang gesetzt, ob die G-20-Mitgliedschaft wichtiger sei als ASEAN und Indonesiens G-20-Engagement möglicherweise langfristig

ASEAN ersetzen könne. Erstaunlicherweise lassen in diesem Zusammenhang sogar außenpolitische Experten den Umstand außer Acht, dass die G-20 als weltweites Forum zur Koordination von Wirtschaftspolitiken überhaupt nicht mit einer Staatengemeinschaft wie der ASEAN vergleichbar ist, da beide Organisationen völlig unterschiedliche Aufgaben wahrnehmen.

Mit einem gewissen Stolz verweisen indonesische Wirtschaftsexperten darauf, dass in einer Atmosphäre der weltwirtschaftlichen Stagnation einzig China, Indien und Indonesien ein überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum erzielen. Für Indonesien werden immerhin über sechs Prozent Wachstum im Jahr 2010 erwartet. Zugleich weist die indonesische Wirtschaft einen relativ hohen Selbstversorgungsgrad auf und hat sich im Rahmen der jüngsten Finanzkrise als weniger verwundbar erwiesen als die der großen Export- und Importnationen. Viele Indonesier aus der Bildungsschicht sind sich dieser Entwicklung durchaus bewusst, so dass heute insbesondere in Regierungsstellen und im politischen Leben des Landes eine Art neuer Nationalstolz spürbar ist. Hier herrscht die Auffassung, Indonesien brauche keine ausländische Hilfe – vor allem nicht aus dem Westen.

In der breiten Bevölkerung nimmt man vom G-20-Geschehen kaum bis keine Notiz. Die einheimischen Print- und Rundfunkmedien berichten – wenn überhaupt – nur rudimentär über die Treffen der G-20. Nur eine relativ kleine Schicht der Bevölkerung weiß überhaupt mit dem Begriff G-20 etwas anzufangen und ist sich zudem noch der Mitgliedschaft des eigenen Landes im Kreis der größten Wirtschaftsmächte bewusst. Dies gilt im Kern auch für die Wahrnehmung des ASEAN-Prozesses, wenngleich ASEAN allein schon aufgrund ihrer 40-jährigen Existenz einen weitaus höheren Bekanntheitsgrad aufweist.

Nicht nur in Fachkreisen setzt sich die Überzeugung durch, dass die indonesische Außen- und ASEAN-Politik den Bürgern besser vermittelt werden muss.

Doch setzt sich nicht nur in Fachkreisen die Überzeugung durch, dass die indonesische Außen- und ASEAN-Politik den Bürgern besser vermittelt werden muss. Vor allem darf sich das indonesische Engagement in der ASEAN nicht als ein Selbstzweck darstellen, sondern muss die Frage nach dem

cui bono klar beantworten mit einer Politik zum Nutzen des Volkes.²⁶ Dieses durch politisches Handeln unterfütterte Werben für eine effiziente ASEAN-Gemeinschaft ist auch deshalb besonders notwendig, da Nationalismen sowohl in Indonesien als auch in den Nachbarländern aufgrund der jeweiligen Kolonialgeschichte und der noch – relativ – jungen Eigenstaatlichkeiten durchaus als positiv gewertet werden und insbesondere gegenüber den direkten Nachbarn starke Vorurteile die Meinungsbilder auf allen Seiten beherrschen.

26 | So stellt Evi Fitriani vom Department of International Relations der Universitas Indonesia fest: „Community building is a long process that requires the participation of not only elites but also the common people at the grass-root level. Without the involvement of the people, the ASEAN Economic Community (AEC), ASEAN Political and Security Community (APSC) and ASEAN Social and Cultural Community (ASSC) are likely to remain empty political slogans.“ *Asia Views*, Vol. IV, N^o 6, 10-11/2010, 6.