VOM FAHRERSITZ AUF DIE RÜCKBANK

REGIONALE ZUSAMMENARBEIT IN SÜDOSTASIEN

Wilhelm Hofmeister

Dr. Wilhelm Hofmeister leitet das Regionalprogramm Politischer Dialog Asien der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Singapur.

Die Ankündigung, sich möglicherweise um die gemeinsame Ausrichtung der Fußballweltmeisterschaft im Jahr 2030 zu bewerben, war das medienwirksamste Ergebnis des Treffens der Außenminister der zehn ASEAN-Staaten bei ihrer Tagung auf der indonesischen Insel Lombok am 20. Januar 2011. Offensichtlich waren die Minister verstärkt um öffentliche Wahrnehmung für ASEAN bemüht, nachdem die regionale Vereinigung zuletzt kaum Fortschritte beim Integrationsprozess vorweisen konnte. Die Ankündigung einer eventuellen WM-Bewerbung hat von den derzeitigen Schwierigkeiten innerhalb der Gemeinschaft und in ihrem Verhältnis zu den Nachbarn ein wenig abgelenkt. Der ebenfalls in Lombok verabschiedete Aufruf der Außenminister zugunsten einer Aufhebung der Sanktionen gegen Myanmar aufgrund der dort abgehaltenen Wahlen und der nun bevorstehenden Einberufung eines Parlaments nach 20 Jahren Militärdiktatur ist in asiatischen Medien mit Zustimmung zur Kenntnis genommen worden. Doch weil sich die ASEAN-Mitglieder vor den Wahlen im November eher verhalten für deren freie und faire Durchführung oder wenigstens die Zulassung regionaler Wahlbeobachter eingesetzt hatten, stärkt der nachträgliche Aufruf zur Aufhebung der Sanktionen die Glaubwürdigkeit der ASEAN-Gruppe im Hinblick auf Myanmar kaum.

Die Bemühungen der ASEAN-Minister um öffentliche Wahrnehmung erklärt sich damit, dass die Länder Südostasiens und ihre Gemeinschaftsorganisation ASEAN in jüngster Zeit immer stärker vor der Herausforderung stehen, ihre Dynamik in einem Kontinent zu zeigen, der ohnehin stark in Bewegung ist. Die neue Weltmachtrolle Chinas und das

zunehmende wirtschaftliche und politische Gewicht Indiens haben nicht nur das Augenmerk auf diese beiden Länder gelenkt, sondern auch die wirtschaftlichen und politischen Koordinaten in Asien und speziell in Südostasien verändert. Das beeinträchtigt nicht nur das Selbstbewusstsein der südostasiatischen Elite, sondern birgt konkrete Herausforderungen für die regionale Zusammenarbeit innerhalb der ASEAN-Gruppe sowie zwischen den Mitgliedsländern und ihren nun mächtigeren Nachbarn.

China kommt in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung zu, was im Zuge der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich geworden ist. Denn China wird für die USA, die Europäische Union und Japan, traditionell die wichtigsten Handelspartner Südostasiens, als Markt, Zulieferer und Investor immer wichtiger. Nach der Finanzkrise von 1997 hatte ASEAN neue Initiativen ergriffen, um die regionale Integration zu vertiefen und auch die Zusammenarbeit mit „Dialogpartnern" außerhalb des ASEAN-Raums auszubauen. Dies betraf zunächst China, Japan und Südkorea und weitete sich dann auf andere Länder aus. Die ASEAN-Gruppe fühlte sich, wie es von Regierungs- und Think Tank-Vertretern gerne ausgedrückt wird, auf dem „Fahrersitz" der regionalen Integration. Angesichts der neuen Kräftekonstellationen aber besteht der Eindruck, dass sie mittlerweile auf dem Rücksitz Platz nehmen musste, weil ihr andere Akteure den Fahrersitz streitig gemacht haben.

Die wichtigsten Initiativen einer erweiterten regionalen Kooperation, die von den Ländern Südostasiens ausgingen, sind:

- Das ASEAN Regional Forum (ARF), das 1993 in Singapur begründet wurde und am 25. Juli 1994 in Bangkok erstmalig zusammentrat, ist das wichtigste Dialog- und Konsultationsforum Asiens über politische und insbesondere sicherheitspolitische Themen von gemeinsamem Interesse, das zur Vertrauensbildung und präventiven Diplomatie in Asien beiträgt. Ihm gehören auch die USA, Kanada, Russland und die EU an.[1]

1 | Mitglieder des ARF: Australien, Bangladesch, Brunei, China, EU, Indien, Indonesien, Japan, Kambodscha, Kanada, Laos, Malaysia, Myanmar, Mongolei, Neuseeland, Nordkorea, Pakistan, Papua Neuguinea, Philippinen, Russland, Singapur, Sri Lanka, Südkorea, Thailand, Ost Timor, USA, Vietnam.

- Die Initiative ASEAN plus Drei, die seit 1997 gemeinsame Tagungen der zehn ASEAN-Staaten mit der Volksrepublik China, Japan und Südkorea organisiert. Im Rahmen dieser ASEAN plus Drei-Treffen wurde im Mai des Jahres 2000 als Reaktion auf die vorhergehende Finanzkrise die so genannte Chiang-Mai-Initiative vereinbart, die Erweiterung der Währungsswap-Regelungen innerhalb der ASEAN-Staaten auf alle Mitglieder von ASEAN plus Drei. Ziel dieses regionalen finanzpolitischen Reservemechanismus ist die Vermeidung bzw. Begrenzung möglicher Finanzkrisen. ASEAN plus Drei ist auch ein Forum für Freihandelsvereinbarungen. Die erste Freihandelszone trat mit der Volksrepublik China am 1. Januar 2010 in Kraft. Die Abkommen zwischen der ASEAN und Japan sowie Südkorea werden noch verhandelt und sollen bis 2012 abgeschlossen sein. Allerdings haben sich die Erwartungen, die ASEAN plus Drei würden sich zur regionalen Schlüsselorganisation entwickeln, nicht erfüllt.

ASEAN plus Drei ist auch ein Forum für Freihandelsvereinbarungen. Die erste Freihandelszone trat mit der Volksrepublik China am 1. Januar 2010 in Kraft.

- Der Ostasien-Gipfel (East Asia Summit, EAS), ein weiteres von ASEAN ausgehendes Dialogforum für breitere strategische, politische und wirtschaftliche Fragen von gemeinsamem Interesse. Der erste EAS-Gipfel fand im Dezember 2005 in Kuala Lumpur, Malaysia, statt. Neben den Regierungschefs der ASEAN plus Drei nahmen auch diejenigen Indiens, Australiens und Neuseelands teil. Auf dem fünften Treffen in Hanoi im Oktober 2010 wurden zudem die USA und Russland formal in diesen Gipfelprozess aufgenommen.

- Der seit 2002 jährlich in Singapur stattfindende Shangri La-Dialog ist ein wichtiges sicherheitspolitisches Forum, an dem Verteidigungsminister und weitere Regierungsvertreter aus mittlerweile knapp 30 Ländern Asiens, aber auch aus den USA und aus der Bundesrepublik Deutschland teilnehmen.

- Der Gipfelprozess zwischen Europa und Asien, das Asia Europe Meeting (ASEM), wurde 1995 ebenfalls von einem südostasiatischen Land (Singapur) angeregt und hat nach der anfänglichen Einbeziehung der ASEAN plus Drei mittlerweile einen erweiterten Mitgliedskreis aus Asien und dem Pazifik.

Diese und einige weitere Initiativen verdeutlichen die Rolle der Länder Südostasiens und ihrer regionalen Vereinigung ASEAN als Motor regionaler Kooperation in der Vergangenheit. ASEAN saß tatsächlich auf dem „Fahrersitz". Mit dem Aufstieg Chinas und Indiens aber wird die Richtung der regionalen Entwicklung von anderen Akteuren bestimmt.

Welche Rolle spielt Südostasien heute im Kontext Asiens? Diese Frage wird von Politikern und Beobachtern in der Region mit neuer Dringlichkeit gestellt. Eine Analyse muss vier Bereiche im Blick haben:

- die regionale Sicherheitskonstellation, insbesondere das Auftreten Chinas im Südchinesischen Meer;
- die nationale politische Entwicklung, d.h. die Stabilität und die Entwicklungsperspektiven der politischen Systeme;
- die wirtschaftliche Erholung nach der Krise;
- den Stand der regionalen Integration, die durch neue Tendenzen sub-regionaler Kooperation der Mekong-Länder vor ernsthafte Herausforderungen gestellt ist.

HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE REGIONALE SICHERHEIT IM SÜDCHINESISCHEN MEER

Das Auftreten Chinas im Südchinesischen Meer während des Jahres 2010 offenbarte wie kaum zuvor seit dem Ende des Vietnamkrieges die sicherheitspolitische Verwundbarkeit der Länder Südostasiens. Zwar hatten die Volksrepublik und ASEAN 2002 eine Erklärung über die Rolle im Südchinesischen Meer unterzeichnet. Doch seither gelang es nicht, diese Erklärung um einige und effektive Verhaltenskodizes zu ergänzen. Dies erweist sich heute als eine Schwäche der ASEAN. Denn 2010 endete die Zeit, in der man meinte, Ansprüche Chinas einfach nicht beachten zu müssen. Plötzlich wurde Chinas wachsende wirtschaftliche und politische Macht erkannt, die sich im Ausbau des Militärapparates und in einer neuen militärischen Stärke des Landes niederschlägt. Die Rüstungsanstrengungen der Volksrepublik haben dazu geführt, dass China mittlerweile alle südostasiatischen Länder mit konventionellen Waffen zu erreichen vermag. Die immer deutlicher zutage tretenden Machtinteressen Chinas haben

Die Rüstungsanstrengungen Beijings haben dazu geführt, dass China mittlerweile alle südostasiatischen Länder mit konventionellen Waffen zu erreichen vermag.

wesentliche Elemente der bisherigen regionalen Sicherheitsarchitektur in Frage gestellt. Damit aber stehen nicht nur einzelne Länder Südostasiens, sondern die gesamte ASEAN-Gemeinschaft vor unerwarteten Herausforderungen.

Erstens erweist sich die Annahme der ASEAN nicht mehr als korrekt, wonach alle regionalen Akteure ein gemeinsames Interesse an einer stabilen und friedlichen Region hätten, die frei von gegenseitiger Bedrohung ist. Diese Annahme liegt u.a. dem Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (TAC) zugrunde. Die neu auftretenden Fragen hinsichtlich der Souveränitätsrechte im Südchinesischen Meer und das dahinter stehende Interesse an einem Zugang zu Ressourcen werfen ernsthafte Zweifel daran auf, ob ein gemeinsames Interesses noch gegeben ist. Verschiedene Ereignisse haben neue Besorgnis hervorgerufen, die Durchsetzung der Ansprüche Chinas führe zu einer chinesischen Dominanz und der entsprechenden Unterordnung Südostasiens unter die wirtschaftlichen und politischen Interessen Chinas.

Die Annahme der ASEAN erweist sich nicht mehr als korrekt, wonach alle regionalen Akteure ein gemeinsames Interesse an einer stabilen und friedlichen Region hätten.

Die Antwort der ASEAN auf diese Herausforderung war und ist doppelgleisig: einerseits versucht man bereits seit einiger Zeit, China in eine ganze Reihe multilateraler Initiativen einzubinden. Neben den bereits erwähnten Foren und Initiativen – ARF, ASEAN plus Drei, jetzt der erweiterte East Asian Summit – ist hier auch das Freihandelsabkommen zu nennen (China-ASEAN Free Trade Agreement, CAFTA), das im Januar 2010 in Kraft trat. Es schuf die Freihandelszone mit der größten Bevölkerung und dem drittgrößten kumulierten Sozialprodukt weltweit. Auch wenn das Abkommen Vorteile für beide Seiten bringen soll, so vermuten Kommentatoren doch, dass China stärker profitieren wird. Neben diesen multilateralen Vereinbarungen gibt es zahlreiche bilaterale Abkommen zwischen einzelnen südostasiatischen Staaten und China, die von der technischen Zusammenarbeit in einzelnen Gebieten bis hin zur Vereinbarung strategischer Partnerschaften reicht. Neben den dadurch entstandenen Verbindungen zwischen einzelnen Institutionen ist auch das Heer chinesischer Minister, Regierungsvertreter und Beamter zu nennen, die an zahlreichen Treffen in der Region teilnehmen und dadurch die

Verbindungen und den Meinungsaustausch vertiefen. Doch trotz all dieser Aktivitäten gibt es keine Hinweise darauf, dass die wirtschaftlichen und sozialen Verbindungen China dazu bewegen könnten, die Sichtweise der ASEAN zu übernehmen, wenn es seine eigenen „Sicherheitsinteressen" wahrnimmt. Der chinesische Premierminister Wen Jiabao ließ daran keinen Zweifel. Während der Generalversammlung der Vereinten Nationen im September 2010 betonte er: „Wenn es um Souveränität, nationale Einheit und territoriale Integrität geht, wird China nicht nachgeben oder Kompromisse schließen." Beijings internationales Verhalten ist eindeutig stärker von seiner Wahrnehmung nationaler Interessen als von seiner Einbindung in regionale Interdependenzen geprägt. Das zeigte der Konflikt mit Japan im September 2010, als die chinesische Führung anti-japanische Demonstrationen erlaubte, wenn nicht ermunterte, und auch zu wirtschaftlichen Sanktionsmechanismen griff, um seinen Anspruch auf die Senkaku/Diaoyu-Inseln zu unterstreichen. In Südostasien hat diese Konfrontation zwischen China und Japan große Besorgnis hervorgerufen, weil die gleichen Themen, die das chinesisch-japanische Verhältnis belasten, Kern der Probleme im Südchinesischen Meer sind.

Beijings internationales Verhalten ist eindeutig stärker von seiner Wahrnehmung nationaler Interessen als durch seine Einbindung in regionale Interdependenzen geprägt.

Die Besorgnis über den immer offener demonstrierten Machtanspruch Chinas hat zu einer neuen Aufmerksamkeit gegenüber den USA geführt. Doch deren Bereitschaft zu einem größeren Engagement gegenüber einem erstarkenden China scheint eingeschränkt. Das US-Engagement in Afghanistan und Pakistan und der Krieg gegen den Terror absorbieren nach Einschätzung vieler südostasiatischer Beobachter und Kommentatoren die Kräfte der Amerikaner. Deren Anstrengungen, das eigene Profil in der Region zu stärken, wird gelegentlich als hedging oder balance-of-power politics gegenüber China bezeichnet. Mit Genugtuung war Präsident Obamas Zusammenkunft mit den ASEAN-Führern am Rande des APEC-Gipfels 2009 in Singapur vermerkt worden. Auch 2010 hat sich der US-Präsident wieder mit den ASEAN-Führern getroffen, allerdings nicht in Washington, was das Treffen politisch hätte aufwerten können, sondern „nur" am Rande der UN-Generalversammlung in New York. Der Beitritt der USA zum erwähnten Treaty of Amity and Cooperation in

Southeast Asia (TAC) im Jahr 2010 wurde in Südostasien nachdrücklich begrüßt. Allerdings sind die praktischen Konsequenzen und Vorteile für die Region noch nicht sichtbar – abgesehen davon, dass der US-Kongress diesen Vertragsbeitritt noch nicht ratifiziert hat. In der Substanz hat sich im beiderseitigen Verhältnis bisher nichts geändert gegenüber dem 2005 vereinbarten ASEAN-US Enhanced Partnership-Abkommen. Für die USA allerdings hat der Beitritt zum TAC die Tür für einen Beitritt zum East Asia Summit geöffnet.

Ob ASEAN plus Acht politische Vereinbarungen produziert, die auch eingehalten werden, wird von manchen Beobachtern in Südostasien bezweifelt.

Welche Bedeutung dieser zusätzliche „Gipfelprozess“ besitzt, bleibt zunächst noch offen. Ob ASEAN plus Acht nun eher als sein Vorgänger (ASEAN plus Drei) zu politischen Vereinbarungen führt, die auch eingehalten werden, wird von Beobachtern in Südostasien bezweifelt. Sollten sich China und die USA nicht über konkrete Fragen verständigen können, könnte der EAS bald ein ähnliches Schicksal erleben wie andere Foren, die den Charakter eines unverbindlichen „talk shop“ angenommen haben. Für ASEAN ergibt sich das Problem, nicht in die Gespräche zwischen den beiden Großmächten eingebunden zu sein. Zudem könnte China sein Interesse an regionalen Foren verlieren, bei denen es nicht die Rolle der einzigen Großmacht spielt.

US-Außenministerin Hillary Clinton hat während des ASEAN Regional Forum in Hanoi im Juli 2010 die Notwendigkeit eines konzertierten, multilateralen Ansatzes betont, um Chinas immer offener und teils aggressiver vorgetragenen Ansprüchen auf Gebiete innerhalb des Südchinesischen Meeres entgegenzutreten. Davon sind fast alle ASEAN-Staaten betroffen. Clinton hat somit den Status quo bekräftigt, der von den ASEAN-Staaten behauptet und von den US-amerikanischen Seestreitkräften verteidigt wird.
Dennoch sind den Möglichkeiten der USA zu einem entschiedeneren Auftreten gegenüber China und einer engeren Kooperation mit den ASEAN-Staaten enge Grenzen gesetzt. Zum einen ist es der US-Administration nicht möglich, sich innerhalb der ASEAN-Staaten so zu engagieren wie die chinesische Seite. Weder verfügt Washington über ähnliche Kapazitäten, um eine anhaltend hohe Zahl an Regierungsvertretern und Beamten in Südostasien einzusetzen und eine ähnliche Omnipräsenz

wie die Chinesen zu demonstrieren, noch gibt es dazu hinreichende politische Unterstützung. Die innen- und weltpolitischen Interessen der USA sind breiter. Seinen lange erwarteten Besuch in Indonesien musste Präsident Obama dreimal wegen innenpolitischer Verpflichtungen verschieben, ehe er Jakarta im November 2010 schließlich besuchte – zu einem Kurzaufenthalt von weniger als 24 Stunden, auf dem Weg von Indien nach Japan. Auch künftig wird er eher unregelmäßig an den Gipfeltreffen des East Asia Summit teilnehmen. Somit ist es unwahrscheinlich, dass die zuletzt beschworene Vertiefung der Partnerschaft zwischen den ASEAN-Staaten und den USA die Intensität und Komplexität erreichen kann, die mittlerweile das Verhältnis der ASEAN-Staaten zu China auszeichnet. Bemerkenswert ist, dass offensichtlich auch der politisch-ideologische Vorteil der USA an Bedeutung verliert. Das Eintreten der USA für Demokratie und Menschenrechte hat in Südostasien an Bedeutung verloren. China verhält sich solchen Themen gegenüber „neutral".

Zum anderen reagieren verschiedene südostasiatische Staaten zurückhaltend auf ein stärkeres Engagement der USA zugunsten einer Beilegung der Konflikte über die chinesischen Ansprüche im Südchinesischen Meer. Das hat mit Entwicklungen innerhalb der ASEAN, aber auch mit dem veränderten Verhältnis einiger ASEAN-Mitglieder zu China zu tun. Innerhalb der ASEAN-Gruppe haben Indonesien und auch Vietnam in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Thailand und Malaysia dagegen, die traditionell stärker mit den USA verbunden waren, haben aufgrund eigener politischer Probleme sowie unklarer Entwicklungsstrategien im regionalen Kontext an Einfluss verloren. Hinzu kommt, dass die Mekong-Staaten, die so genannte Greater Mekong Subregion, mittlerweile durch Handel, Investitionen und vor allem durch Infrastrukturprojekte wie Straßen- und Bahnverbindungen oder Elektrizitätswerke enger mit China verbunden sind. All dies bedeutet eine Beeinträchtigung der Rolle der USA.

Indonesien und auch Vietnam haben in den letzten Jahren eindeutig an Bedeutung gewonnen. Thailand und Malaysia haben im regionalen Kontext an Einfluss verloren.

Präsident Obama hatte nach seinem Amtsantritt deutlich gemacht, dass er die Beziehungen zu Asien ausbauen will. Außenministerin Clinton hat mehrfach verkündet: „Wir sind zurück in Asien!" Im Oktober 2010, im Vorfeld ihrer

sechsten Asien-Reise in 21 Amtsmonaten, hatte sie die Asienpolitik der Obama-Regierung als „forward diplomacy" bezeichnet, um Amerikas Führungsrolle in der Region zu erhalten und zu stärken. In Südostasien ist von dieser „Vorwärtsdiplomatie" indes wenig zu spüren. Zwar werden die amerikanischen Sicherheitsgarantien für den asiatisch-pazifischen Raum hier – je nach Ausrichtung der örtlichen Regierung – mit mehr oder weniger positiven Kommentaren zur Kenntnis genommen. Doch einerseits weiß man, dass diese Sicherheitsgarantien vor allem Ostasien gelten, und andererseits stellt sich für die Südostasiaten die Frage, ob bzw. bis zu welchem Grad sie bereit sind, amerikanische Sicherheitsgarantien auf Kosten ihres Verhältnisses zu China zu akzeptieren.

Es stellt sich für die Südostasiaten die Frage, ob sie bereit sind, amerikanische Sicherheitsgarantien auf Kosten ihres Verhältnisses zu China zu akzeptieren.

Die wichtigsten Sicherheitspartner der USA in Südostasien sind Thailand und die Philippinen. Sie spielen in der Rhetorik der Amerikaner auch eine Rolle, wenn es um Sicherheitsgarantien für Südostasien geht. Doch die Amerikaner wissen, dass gerade in Thailand und den Philippinen die Militärs wegen ihrer innenpolitischen Rolle, wegen Korruption und Menschenrechtsverletzungen keine verlässlichen Partner sind. Singapurs Öffnung für die amerikanische Marine ist heute möglicherweise wichtiger als die Bindungen zu den traditionellen Partnern. Zudem schenken die USA Indonesien und Vietnam auch bei den Sicherheitsbeziehungen größere Beachtung. Beide Länder gelten Washington als mögliche künftige Führungsstaaten Südostasiens, während Thailand und die Philippinen erhebliche politische Probleme und Unsicherheiten verkörpern.

Neben der anhaltenden militärischen Präsenz der USA wird ein weiterer Faktor im Hinblick auf die regionale Sicherheitskonstellation immer wichtiger: der kontinuierliche Ausbau der militärischen Macht Chinas. Beijings militärischer Apparat wächst und das Land ist zunehmend in der Lage, seine Ansprüche auf Souveränität im Südchinesischen Meer durch Überwachung, Verbote und Demonstration von Stärke durchzusetzen. Im Jahr 2010 hat China mehrfach demonstriert, dass es zum Einsatz seiner Machtmittel bereit ist. Vietnam ist davon als Grenzstaat zu China besonders betroffen – doch auch die übrigen ASEAN-Länder. Das gilt selbst für Indonesien, das nicht mit chine-

sischen Gebietsansprüchen konfrontiert ist, aber am 23. Juni 2010 in seiner Exklusiven Wirtschaftszone ein chinesisches Fischerboot entdeckte, das von einem chinesischen Marineschiff begleitet wurde. Die Indonesier vermieden die Konfrontation. Die Klagen der Südostasiaten darüber, dass China auf ihre Kosten seine Souveränitätsrechte in der genannten Region ausdehne, werden von Beijing zurückgewiesen. Daher scheint die Hoffnung einiger Südostasiaten illusorisch, mit China einen Verhaltenskodex zu vereinbaren, der Beijings Ambitionen im Südchinesischen Meer beschränken würde. China spricht sich zwar stets für eine friedliche und diplomatische Lösung der Konflikte aus. Doch scheint es nur eine Lösung zu akzeptieren, die es selbst diktiert.

China spricht sich für eine diplomatische Lösung der Konflikte im Südchinesischen Meer aus. Doch scheint es nur eine Lösung akzeptieren zu wollen, die es selbst diktiert.

Die chinesische Grundhaltung ist letztlich, das Südchinesische Meer als ein chinesisches Meer zu betrachten und über vermeintliche Souveränitätsrechte nicht zu verhandeln. Schon gar nicht will China multilaterale Verhandlungen akzeptieren, da es die das genannte Meer betreffende Fragen nicht als regionale Fragen betrachtet, sondern als eine bilateral zwischen China und einzelnen südostasiatischen Staaten zu lösende Angelegenheit. Dabei ist China bewusst, dass es keine gemeinsame Position – geschweige denn eine Strategie – der Südostasiaten im Hinblick auf regionale Sicherheitsfragen gibt. Das zeigt sich u.a. durch die Wahrnehmung der maritimen und der „kontinentalen" Staaten Südostasiens. Die maritimen Staaten konzentrieren sich stark auf die Situation im Südchinesischen Meer und die Sicherheit der Straße von Malacca und Singapur. Die „kontinentalen" Staaten dagegen sind mehr an einer Verbindung mit China über die erwähnte Mekongdelta-Kooperation interessiert. Ungelöste bilaterale politische Probleme sowie Gebiets- und Grenzdispute zwischen den Südostasiaten verhindern u.a. eine Kohärenz bei der Positionierung gegenüber externen Herausforderungen.

Der chinesische Aktionsrahmen bleibt keineswegs auf das genannte Meer begrenzt. Im August 2010 liefen chinesische Marineschiffe den Tiefseehafen Thilawa von Myanmar an. Der Verdacht kam auf, es sei das strategische Ziel Chinas, durch die Zusammenarbeit mit Myanmar einen Zugang zum Golf von Bengalen und den indischen Ozean

zu erhalten. Diese vermuteten chinesischen Ambitionen im Indischen Ozean haben wohl den neuen strategischen Dialog zwischen den USA und Indien motiviert und auch dazu beigetragen, dass die USA die Einbeziehung Indiens in die ostasiatischen Sicherheitsstrukturen unterstützten.

Die USA werden nicht müde, ihre sicherheitspolitischen Interessen in der Südchinesischen See zu betonen. Dies hat auch US-Verteidigungsminister Robert Gates während seines Besuchs in Ostasien Anfang Januar 2011 unterstrichen. Gemeinsame Operationen und Manöver werden Teil des US-Engagements auch mit Südostasien bleiben. Zudem versucht Washington, eine multilaterale Lösung für die Gebietsdiskussionen im Südchinesischen Meer zu erreichen, was auch von einigen südostasiatischen Staaten unterstützt wird. Beijing hat dieses Unterfangen brüsk zurückgewiesen und die Südostasiaten aufgefordert, sich für oder gegen China zu entscheiden. Infolgedessen wurde im Rahmen des 2. ASEAN-US-Gipfels im September 2010 eine Stellungnahme veröffentlicht, in der nur allgemein von einer friedlichen Beilegung der Meinungsverschiedenheiten gesprochen wurde. Nachdem China im Vorfeld des Gipfels davor gewarnt hatte, wurde das Südchinesische Meer nicht ausdrücklich in der Erklärung genannt.

Beijing hat den Südostasiaten deutlich gemacht, dass sie sich entscheiden müssten, entweder für oder gegen China zu sein.

Die Gebietsansprüche und Kontroversen um das Südchinesische Meer sind ein weiteres Element des Sicherheitsdilemmas zwischen den USA und China, bei dem die Maßnahmen eines Staates zur Verbesserung seiner Sicherheitssituation zu Gegenmaßnahmen des anderen Staates führen. Es entsteht eine Spirale wachsender Spannungen – für die ASEAN-Staaten ein kompliziertes Dilemma. Es geht darum, wie sie die wachsende chinesische Macht durch ein stärkeres Engagement der USA ausbalancieren können, ohne ihre Beziehungen mit China zu belasten oder eine noch aggressivere Haltung Chinas gegenüber Südostasien zu provozieren.

INTERNE ENTWICKLUNGEN DER LÄNDER SÜDOSTASIENS

In einer schematischen Darstellung stellen sich die Typen der Regimes in den einzelnen Länder wie folgt dar:

Tabelle 1
Politische Regime in Südostasien

	Freedom House (2008)			Bertelsmann Transformation Index (2009)	
Land	**Politische Rechte**	**Freiheits-rechte**	**Politische Regime**	**Demokratie-wert**	**Regime Typ**
Brunei	6	5	nicht frei	k.A.	k.A.
Kamboscha	6	5	nicht frei	4,1	moderater / Wahl-Autoritarismus
Indonesien	2	3	frei (Wahldemokratie)	7,0	defekte Demokratie
Laos	7	6	nicht frei	2,8	(geschlossener) Autoritarisum
Malaysia	4	4	teilweise frei	5,3	moderater / Wahl-Autoritarismus
Myanmar	7	7	nicht frei	1,7	(geschlossener) Autoritarismus
Philippinen	4	3	teilweise frei	5,9	defekte Demokratie
Singapur	5	4	teilweise frei	5,4	moderater / Wahl-Autoritarismus
Thailand	5	4	teilweise frei	5,3	defekte Demokratie
Osttimor	3	4	teilweise frei (Wahldemokratie)	k.A.	defekte Demokratie
Vietnam	5	5	nicht frei	3,3	(geschlossener) Autoritarismus

Quelle: Croissant und Bünte 2010.[2]

Die Fähigkeit der südostasiatischen Länder, auf die Veränderungen in ihrem externen Umfeld zu reagieren, wird maßgeblich durch ihre jeweils nationale Entwicklung bestimmt.[3] Die Heterogenität der politischen Systeme ist

2 | Aurel Croissant und Marco Bünte, „Democracy in Southeast Asia – An Assessment of Practices, Problems and Prospects“, in: *Panorama. Insights into Asian and European Affairs* 2/2010. Die Skalenwerte von 1 bis 7 reichen vom höchsten bis zum niedrigsten Grad der Freiheit. Die Werte beziehen sich auf 2008. Vgl. auch http://freedomhouse.org und http://bertelsmann-transformation-index.de [15.02.2011].

3 | Vgl. dazu auch die vom KAS-Regionalprojekt Politischer Dialog Asien herausgegebene Zeitschrift *Panorama. Insights into Asian and European Affairs* 2/2010 zum Leitthema „A Future for Democracy?“.

ein wesentliches Merkmal der Ländergruppe der Region. Sie trägt dazu bei, dass Fortschritte im regionalen Integrationsprozess nicht rascher erzielt werden und dass die Vertretung gemeinsamer Interessen und Positionen gegenüber Dritten – etwa im Hinblick auf die angesprochenen Entwicklungen im Südchinesischen Meer – schwer fallen.

Der Blick auf die Tabelle zeigt, dass sich frühere Erwartungen auf eine Konsolidierung und Ausweitung demokratischer Entwicklungen in Südostasien nicht erfüllt haben. Außer den Fortschritten bei der Konsolidierung von Demokratie in Indonesien ist die demokratische Entwicklung in Thailand und den Philippinen, den beiden Ländern, in denen vor Jahren am ehesten eine Stabilisierung demokratischer Verhältnisse erwartet worden war, keineswegs ungefährdet. In den übrigen Ländern der Region sind die Aussichten aufgrund politischer und struktureller Bedingungen eingeschränkt.

Nach dem Sturz des langjährigen Diktators Suharto 1998 hatten die wenigsten Beobachter eine baldige Konsolidierung demokratischer Verhältnisse in Indonesien erwartet, das mit 240 Millionen zu den bevölkerungsreichsten der Erde zählt und durch eine große kulturelle und sprachliche Vielfalt sowie schwierige territoriale Verhältnisse gekennzeichnet ist – das Land besteht aus 17.000 Inseln. Nach Indien und den USA könnte man Indonesien als die „drittgrößte“ Demokratie der Erde bezeichnen. Die maßgeblichen politischen und gesellschaftlichen Gruppen des Landes akzeptieren, dass der politische Prozess gemäß den Regeln und Normen des demokratischen Systems verläuft. Gewaltenteilung und die Mechanismen horizontaler Rechenschaftslegung funktionieren mit Einschränkungen. Das Parlament genießt Eigenständigkeit gegenüber der Regierung, die Zivilgesellschaft und der Medienpluralismus sind gestärkt. Die politische Rolle des Militärs ist schrittweise eingeschränkt worden. Indonesien ist ein Beispiel dafür, dass sich Demokratie in einem islamisch geprägten Land entwickeln und konsolidieren kann. Zwar gibt es auch hier radikale islamische Kräfte, die demokratische Freiheiten einschränken wollen, doch ihre politische Reichweite ist, wie die Wahlen 2009 belegen, stark eingeschränkt.

Gewaltenteilung und die Mechanismen horizontaler Rechenschaftslegung funktionieren in Indonesien mit Einschränkungen. Das Parlament genießt Eigenständigkeit gegenüber der Regierung.

Trotz dieser insgesamt positiven Einschätzung gibt es einige Faktoren, die die innenpolitische Entwicklung belasten und mittelbar auch den internationalen Handlungsspielraum Indonesiens einschränken. Dies betrifft u.a. das problematische Zusammenspiel von Geld und Macht, das in den Präsidentschaftsambitionen des Vorsitzenden der Golkar-Partei, Aburizal Bakrie, zum Ausdruck kommt. Diese Kombination hat in Indonesien, wie auch in anderen Ländern, häufig die endemische Korruption gefördert und die Grundlagen des demokratischen Systems geschwächt. Hinzu kommen die mangelhafte Kompetenz der Regierungen – sowohl auf gesamtsstaatlicher Ebene als auch in den dezentralisierten Einheiten – bei der Bekämpfung der anhaltenden sozialen Probleme. Dies könnte mittelfristig radikalen Kräften Auftrieb verleihen und zu einer Gefahr für die Demokratie werden. Die bisherigen Fortschritte der Demokratieentwicklung haben jedoch das Selbstbewusstsein politischer und gesellschaftlicher Eliten gestärkt, die heute wieder ihren regionalen Führungsanspruch und ihre Forderung nach Teilhabe an globalen Entscheidungsprozessen formulieren. Die Einbeziehung Indonesien, in die G-20 kommt diesen Ambitionen entgegen.

Fortschritte der Demokratieentwicklung in Indonesien haben das Selbstbewusstsein politischer und gesellschaftlicher Eliten gestärkt, die verstärkt Ambitionen auf einen regionalen Führungsanspruch formulieren.

In den Philippinen, Thailand und Osttimor war in den vergangenen Jahren dagegen eher eine Erosion demokratischer Verhältnisse zu beobachten. In den Philippinen waren mit den Wahlen im Mai 2010 Hoffnungen auf einen demokratischen Neuanfang verknüpft. Schließlich war das Regime von Präsidentin Gloria Arroyo (2001 bis 2010) gekennzeichnet von zahlreichen Skandalen, Vorwürfen der Korruption und der Wahlfälschung, aber auch der Beschneidung verfassungsmäßiger Freiheiten sowie, dies vor allem, durch die enttäuschten Hoffnungen vieler Filipinos auf eine Besserung ihrer Lebensbedingungen. Wahlsieger im Mai 2010 war Benigno „Ninoy“ Aquino Jr., der Sohn der früheren Präsidentin Corazon Aquino, die Ende 2009 starb. Aquino hatte 42 Prozent der Stimmen erhalten und wurde nach philippinischem Wahlrecht mit relativer Mehrheit zum Präsidenten gewählt. Auch wenn Aquino vor seiner Wahl einige Jahre dem Senat angehörte, gilt er als politisch unerfahren. Bis zum Jahresende war noch nicht erkennbar, ob es ihm und seiner Regierung

gelingen würde, die Hoffnungen der meisten Filipinos auf grundlegende Reformen einschließlich einer wirksamen Bekämpfung von Korruption, Klientelismus und Ineffizienz in der Landespolitik zu erfüllen. Weit verbreitete Armut und unzulängliche Leistungsangebote in den Bereichen Erziehung und Gesundheit oder auch bei der Infrastruktur kennzeichnen diese Ineffizienz des Staates. Da der neue Präsident für mehr Schlagzeilen aufgrund seiner privaten Lebensführung als aufgrund zukunftsweisender politischer Projekte sorgt, sind die Chancen auf für eine baldige Überwindung der notorischen Defizite staatlicher Dienstleistungen und der Korruption in der Politik nicht sehr hoch.

Weit verbreitete Armut und unzulängliche Leistungsangebote in den Bereichen Erziehung und Gesundheit kennzeichnen die Ineffizienz des philippinischen Staates.

Thailand, das andere Land, von dem eine Konsolidierung demokratischer Verhältnisse erwartet worden war, ist in den letzten Jahren verstärkt durch eine konstitutionelle und anhaltende politische Krise gekennzeichnet. Seit den Wahlen von 2007 nimmt im Land die politische Polarisierung und Instabilität zu, die im Frühjahr 2010 ihren vorläufigen Höhepunkt erreichte. Zehntausende Anhänger des 2006 von den Militärs abgesetzten Premierministers Thaksin hielten die Hauptstadt Bangkok und andere Städte des Landes besetzt. Im Mai 2010 hob das Militär die Blockade auf, und bei den Auseinandersetzungen kamen mehrere Hundert Menschen ums Leben.

Die Gründe für die Schwäche der südostasiatischen Demokratie sind zahlreich. Zu nennen sind etwa die mangelnde Akzeptanz der demokratischen Verfassungsgrundsätze durch wichtige Gruppen eines Landes, die Schwäche der Parteien und Parteiensysteme sowie das Verhalten „informeller“ Machtgruppen – Wirtschaftseliten, das Militär oder politische Bewegungen, die zwar keine Mehrheiten bei Wahlen gewinnen, aber ihr Veto einlegen können. Hinzu kommen, wie in den Philippinen und Thailand, eine tiefe Spaltung der Gesellschaft, die sich auch im Agieren der gesellschaftlichen Organisationen widerspiegelt.

In Thailand etwa betrifft das nicht nur die Auseinandersetzungen zwischen den „Rothemden“, den Anhängern des früheren Premiers Thaksin, und den „Gelbhemden“, der nationalistischen People’s Alliance for Democracy, die die

Thaksin-Anhänger bekämpft. Im Süden des Landes gibt es permanent Konflikte zwischen lokalen Organisationen, die durch ethnische oder religiöse Unterschiede motiviert sind. Ähnliche Konflikte gären seit Jahrzehnten in Mindanao, auf den Philippinen. Solche Konflikte führen immer wieder zu Kontroversen zwischen Staat und gesellschaftlichen Organisationen, die sich in Straßenkämpfen zwischen Polizei und Demonstranten äußern und letztlich die Schwäche der politischen Institutionen zeigen. Die Folge sind politische Instabilität oder gar mögliche Interventionen des Militärs. Insgesamt bedeutet all dies einen erheblichen Rückschlag für die Demokratieentwicklung in beiden Ländern. Ähnliche Prozesse sind auch in Ost-Timor zu beobachten.

Malaysia, Kambodscha und Singapur sind angesichts dessen zwar politisch relativ stabile Staaten – doch zum Preis eines ungeschminkten Autoritarismus. Zwar finden in diesen Ländern regelmäßig Wahlen statt, doch ein Machtwechsel ist hier nicht in Sicht, weil Wahlprozesse teils offen manipuliert werden und die Opposition durch Einschränkung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit unterdrückt wird. In Kambodscha haben Oppositionskräfte – Parteien oder gesellschaftliche Organisationen – zwar einen gewissen Spielraum und können Kritik an der Regierung äußern. Doch autoritäre Interventionen des Regimes gegenüber der Justiz, den Medien und der Zivilgesellschaft behindern den demokratischen Wettbewerb. Die Macht von Ministerpräsident Hun Sen und seiner Volkspartei steht nicht zur Disposition.

In Kambodscha haben Oppositionskräfte einen gewissen Aktionsspielraum und können die Regierung kritisieren. Interventionen des Regimes behindern jedoch den demokratischen Wettbewerb.

In Malaysia haben seit den Wahlen von 2009, bei denen die seit Jahrzehnten regierende Koalition ihre Zweidrittelmehrheit einbüßte, die politischen und gesellschaftlichen Spannungen zugenommen. Nicht zuletzt aufgrund wirtschaftlicher Probleme infolge der internationalen Krise zeigt sich, dass das seit den sechziger Jahren herrschende System einer Bevorzugung der malaiisch-muslimischen Mehrheit bei einer Kooptation von Teilen der chinesischen und indischen Minderheit an seine Grenzen geraten ist. Die Kooptation der Chinesen und Inder über die Einbeziehung ethnisch geprägter Parteien als Juniorpartner in die herrschende Koalition der Nationalen Front (Barisa Nasional) funktioniert nicht mehr reibungslos. Die ethnischen Minderheiten

wählen mittlerweile zunehmend die Oppositionsparteien. Der innergesellschaftliche Wettbewerb hat vor allem auf Seiten konservativer Gruppen die Intoleranz gegenüber den ethnischen und religiösen Minderheiten gefördert und im Verlauf des Jahres 2010 zu offenen Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Gruppen geführt. Auf der Ebene des Parteiensystems schlagen sich diese Spannungen in Form permanenter Konflikte innerhalb der Regierungskoalition UMNO wieder. Premierminister Najib Razak hat die Gefahren der zunehmenden innergesellschaftlichen Konflikte erkannt und darauf mit der Ankündigung einer „Neuen Wirtschaftspolitik" und der Korrektur der affirmativen Politiken zugunsten der muslimischen Malaien reagiert. Die Umsetzung dieser Ankündigung kommt jedoch nicht voran, und so hängt Najibs politisches Schicksal auch von den Konflikten innerhalb der Opposition ab, die das Regime – u.a. durch eine erneute Strafverfolgung gegen den wichtigsten Oppositionsführers Anwar Ibrahim – weiter zu schwächen versucht. Da Malaysia eines der wirtschaftlich stärksten Länder Südostasiens ist, werden Zeichen der Instabilität von den Nachbarn mit Sorge beobachtet.

Da Malaysia weiterhin eines der wirtschaftlich stärksten Länder Südostasiens ist, werden die Zeichen der Instabilität von seinen Nachbarn mit Sorge beobachtet.

Vietnam gilt als Land, dessen Bedeutung innerhalb der Region weiter zunehmen wird, wenngleich hierbei sein Weg weiter offen ist. Der Ausgang des Nationalen Kongresses der Kommunistischen Patrei, der im Januar 2011 stattfand, ist dabei entscheidend. Als Folge der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise traten während des Jahres 2010 strukturelle Defizite des vietnamesischen Entwicklungsmodells zutage. Das betrifft vor allem die Macht der großen Staatsbetriebe, die mit erheblicher Ineffizienz zu arbeiten scheinen, aber von Regierungsstellen vor Wettbewerb und einem eventuellen Zusammenbruch geschützt werden. Die Korruption ist ein weiterer Faktor, unter dem vor allem unabhängige Kleinunternehmer immer wieder leiden. Zudem können sich die politische Repression, die Unterdrückung persönlicher und politischer Freiheitsrechte und die Einschränkung gesellschaftlicher Organisationen mittelfristig negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung niederschlagen.

In Myanmar hat das Militärregime 2010 Wahlen veranstaltet, doch demokratische Verhältnisse sind noch nicht in Sicht. In den beiden Kammern des nationalen Parlaments und den 14 Regionalparlamenten werden ab dem 31. Januar 2011 auch Vertreter der Opposition sitzen. Doch der politische Prozess wird weiterhin von den Militärs dominiert, und es ist nicht absehbar, wie groß der politische Freiraum in Zukunft sein wird. Die Friedensnobelpreisträgerin Aung San Suu Ky wurde im November 2011, eine Woche nach den Wahlen, nach langjähriger Haft und Hausarrest freigelassen. Sie hat seither verschiedene öffentliche Stellungnahmen abgegeben. Allerdings ist ungewiss, welche Möglichkeiten sich ihr für ein politisches und öffentliches Engagement eröffnen.

Demokratie ist in Südostasien für viele Menschen als Regierungsform ein Ideal. Viele sind heute gut über politische Vorgänge informiert und wollen an der Gestaltung ihrer Lebensverhältnisse teilnehmen.

Demokratie ist in Südostasien für viele Menschen als Regierungsform ein Ideal. Viele sind aufgrund der modernen Kommunikationstechnologie gut über politische und gesellschaftliche Vorgänge informiert und wollen an der Gestaltung ihrer Lebensverhältnisse teilnehmen. Im Zeitalter des Internets können die Regime keine Kontrolle im alten Stil mehr ausüben. Dennoch trifft die Entwicklung von Demokratie in der Region noch auf vielfältige Hindernisse.

WIRTSCHAFTLICHE ERHOLUNG NACH DER KRISE

Südostasien hat sich 2010 allmählich von den Folgen der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise erholt. Mit einem Wirtschaftswachstum von 14,7 Prozent stand Singapur dabei eindeutig an der Spitze (und wurde weltweit nur noch von Qatar mit 19 Prozent übertrumpft). Die Erholung war im Wesentlichen angeregt durch eine Zunahme der Exporte und der einheimischen Nachfrage aufgrund einer allgemeinen Verbesserung der wirtschaftlichen Situation sowie den Rückgang der Arbeitslosigkeit.

Der einheimische Konsum und fallende Preise für Rohstoffe waren in Indonesien die Grundlage der wirtschaftlichen Erholung. Die Handelsbilanz wird zwar auch 2011 voraussichtlich positiv abschließen, doch die schleppende Nachfrage auf Seiten der traditionellen Partner und die Stärke der indonesischen Währung setzen den Erwartungen Grenzen. Hier wie auch in anderen Ländern der Region

nimmt der Inflationsdruck infolge der steigenden Rohstoffpreise auf dem Weltmarkt zu.

In Malaysia blieb das Wirtschaftswachstum hinter den Erwartungen der Regierung zurück. Man spürt die stärker werdende Konkurrenz preisgünstigerer Länder wie Vietnam, ohne selbst den Sprung in die Kategorie der Länder mit hohem Einkommen zu schaffen. Malaysias Ziel ist es, von einem Land mit mittlerem Einkommen – 7.500 US-Dollar beträgt zurzeit das Sozialprodukt pro Kopf – an die Gruppe der Länder mit hohem Einkommen anzuschließen, um so die eigene Position zu verteidigen. Denn die Produkte, mit denen das Land in der verarbeitenden Industrie Gewinne erzielte, werden mittlerweile auch von den südostasiatischen Nachbarn wie Vietnam und Indonesien billiger hergestellt. Um den Anschluss an ein höheres Entwicklungsstadium zu schaffen, müsste Malaysia deutliche Fortschritte im Bereich Technologie und Humankapital erzielen. Das Erziehungssystem und die gesellschaftliche Konfliktsituation erweisen sich jedoch zunehmend als Elemente, die den Fortschritt behindern. Die „Neue Wirtschaftspolitik" von Premierminister Najib versucht auf diese Problemlage zu antworten, doch mit der Umsetzung kommt die Regierung nur langsam voran.

Die Produkte, mit denen Malaysia in der verarbeitenden Industrie Gewinne erzielte, werden mittlerweile von den südostasiatischen Nachbarn billiger hergestellt.

Singapur dagegen geht gestärkt aus der Krise hervor. 14,7 Prozent Wachstum im Jahr 2010 sind ein deutlicher Beweis für die Kapazität und Dynamik des Inselstaates, auf wirtschaftliche Herausforderungen mit Kreativität und Kompetenz zu reagieren. In den Philippinen wird weiterhin der einheimische Konsum ein wesentlicher Motor der Wirtschaft bleiben. Die angekündigten Investitionen der Regierung in soziale Dienstleistungen und Infrastruktur erhöhen das zur Verfügung stehende Einkommen und regen dadurch den Konsum an. Daneben bleibt der Export von Waren und Dienstleistungen ein Faktor zur Stützung des Wirtschaftswachstums.

Trotz der politischen Instabilität verzeichnete Thailand 2010 ein Wirtschaftswachstum von ca. sieben Prozent, nach einem Rückgang von 2,2 Prozent im Jahr davor. Das ist vor allem auf eine Erholung des Exportsektors zurück-

zuführen, der mehr als 60 Prozent der thailändischen Wirtschaft ausmacht.

Kambodscha konnte sich zwar aufgrund der Zunahme seiner Exporte und des Tourismus sowie eines nachhaltigen Wachstums der Agrarproduktion erholen. Doch seine externe Verwundbarkeit aufgrund der Abhängigkeit von wenigen Exportprodukten und Exportmärkten sowie die Notwendigkeit einer breiteren Diversifizierung war während der globalen Krise deutlich geworden.

In Laos bleibt der Rohstoffsektor das Rückgrat der Volkswirtschaft. Im Jahr 2010 wurden dort eine Reihe von Bergbauprojekten und Wasserkraftwerken vorangetrieben, was zum Wirtschaftswachstum des Landes auch in den kommenden Jahren beitragen wird. Allerdings gibt es auch hier Herausforderungen für die wirtschaftspolitische Steuerung. Zu nennen wären der hohe Kapitalzufluss, die Auslandsschulden, die Einhaltung der Währungs- und Steuerdisziplin und die Verbesserung des Umfeldes für die Privatwirtschaft.

Über Myanmar gibt es weiterhin keine verlässlichen Wirtschaftsdaten. Allerdings kam es wohl 2010 zu einem Anstieg des Sozialprodukts, der sich auf ausländische Investitionen in neue Gasfelder und den Bau einer Gaspipline stützte. China ist der wichtigste Investor im Land. Auch die Agrarproduktion, vor allem der Reisanbau, verlief günstig. Für die Zukunft wird ein Anstieg des privaten Konsums erwartet, allerdings auch eine Zunahme der Inflation aufgrund steigender Kosten für Waren und Kraftstoffe. Ob das seit Jahren bestehende Embargo der USA, der Europäischen Union und Australiens aufgehoben wird, das zweifellos zu Einschränkungen der Wirtschaftsentwicklung führt, bleibt abzuwarten.

China ist der wichtigste Investor in Myanmar. Die Agrarproduktion, vor allem der Reisanbau, verlief günstig. Für die Zukunft wird ein Anstieg des privaten Konsums erwartet.

Für Vietnam schließlich war die Integration in die Weltwirtschaft ein maßgeblicher Faktor bei der wirtschaftlichen Erholung. Auch für die nähere Zukunft wird erwartet, dass seine politische Stabilität und ein verbessertes Ausbildungswesen die Grundlage für ein weiteres Wirtschaftswachstum sein werden. Zudem wird erwartet, dass die Regierung ihre Anstrengungen verstärkt, um das Umfeld

für die einheimischen Unternehmen sowie für in- und ausländisches Investitionskapital zu verbessern.

Wirtschaftlich haben die ASEAN-Länder die internationale Krise weitgehend überwunden. Mit einem Wirtschaftswachstum von 7,4 Prozent im Jahr 2010 gehört Südostasien mit seinen knapp 600 Millionen Menschen zu den wichtigsten Entwicklungsregionen Asiens. Allerdings sind die skizzierten Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern erheblich. Für 2011 wird ein Wachstum von 5,4 Prozent für die Ländergruppe erwartet. Diese bleibt damit hinter den beiden großen Wachstumsmotoren China und Indien zurück, was nicht zuletzt Folgen für das Gewicht der Ländergruppe im regionalen Kontext haben wird.

Die ASEAN-Staaten haben die internationale Wirtschaftskrise weitgehend überwunden. Allerdings sind die Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern erheblich.

STAND DER REGIONALEN INTEGRATION

Die Vertiefung der regionalen Integration war ein Mantra der Führer Südostasiens während der Krise. Tatsächlich gab es 2010 einige Fortschritte bei der regionalen Zusammenarbeit. Allerdings mehren sich die Zweifel in der Region, ob es gelingen wird, bis 2020 eine „ASEAN-Gemeinschaft“ zu schaffen und bis 2015 die dafür vorgesehenen Vor-Etappen zu bewältigen. In der so genannten Bali II-Erklärung hatten die ASEAN-Mitglieder im Jahr 2003 vereinbart, bis 2020 eine „ASEAN-Gemeinschaft“ zu bilden, die auf drei Pfeilern steht – einer wirtschaftlichen, einer politischen und sicherheitsbezogenen sowie einer sozialen und kulturellen Gemeinschaft. Entsprechend eines 2009 vereinbarten „Fahrplans“ sollen die ASEAN-Mitgliedsländer bis 2015 jeweils die politischen und institutionellen Voraussetzungen für die Bildung dieser Gemeinschaften schaffen.[4] Die Erreichung dieses Etappenziels gilt mittlerweile bei Beobachtern als unwahrscheinlich. Abgesehen von der ohnehin schwierigen Aufgabe einer Harmonisierung wichtiger Politikfelder in diesen sehr unterschiedlichen Staaten sind im Verlauf des Jahres 2010 einige Entwicklungen eingetreten, die eher auf eine Spaltung der ASEAN hinweisen und die weitere Integration

4 | ASEAN, *Roadmap for an ASEAN Community 2009-2015*, 2009, http://www.aseansec.org/publications/RoadmapASEANCommunity.pdf [15.02.2011].

vor zusätzliche Herausforderungen stellen. Das betrifft insbesondere die engere Zusammenarbeit zwischen den Mekong-Staaten im Norden der ASEAN und China.

Als wichtiger Fortschritt bei der wirtschaftlichen Zusammenarbeit gilt die zu Beginn des Jahres 2010 in Kraft getretene Vereinbarung der sechs „Kernländer" der ASEAN (Brunei Daressalam, Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur und Thailand), die Zölle im gemeinsamen Handel für 99 Prozent der Produkte auf Null zu senken. Auch die so genannten CLMV-Länder (Kambodscha, Laos, Myanmar und Vietnam) haben sich verpflichtet, bei 98,6 Prozent der Waren einen Zolltarif von null bis fünf Prozent anzuwenden. Zudem trat im Mai ein weiteres Abkommen in Kraft, das den Warenaustausch innerhalb der ASEAN erleichtern soll, das so genannte ASEAN Trade in Goods Agreement. Neben diesen Fortschritten für den Warenverkehr bestehen jedoch weiterhin Probleme bei den Dienstleistungen, auch wenn für diesen Bereich im Verlauf des Jahres 2010 ebenfalls Fortschritte erzielt werden konnten. Ein weiteres Abkommen, das ASEAN Comprehensive Investment Agreement, soll die intraregionalen Investitionen erleichtern.

Auf dem ASEAN-Gipfel im April 2010 in Hanoi ist ein Zeitplan vereinbart worden, um die einzelnen Maßnahmen umzusetzen, die in dem so genannten Blueprint für die Bildung der Wirtschaftsgemeinschaft vorgesehen sind. Über die Fortschritte soll regelmäßig berichtet werden. Außerdem vereinbarten die ASEAN-Führer im Oktober einen so genannten Master Plan on Asean Connectivity, um den Anschluss der ASEAN-Gruppe an die Länder Ostasiens zu beschleunigen. Während ihres Gipfels hatten die ASEAN-Führer der Erweiterung der ASEAN plus Sechs um die USA und Russland zugestimmt. Ein erstes Treffen der Verteidigungsminister dieses erweiterten Kreises fand bereits im Oktober statt, ebenfalls in Hanoi.

Während des Gipfeltreffens hatten die ASEAN-Führer 2010 der Erweiterung der ASEAN plus Sechs um die USA und Russland zugestimmt.

Insgesamt ist das Verhältnis der ASEAN zu Ostasien im Jahre 2010 enger geworden. Zu Beginn des Jahres traten das Freihandelsabkommen mit China, entsprechende Abkommen mit Australien und Neuseeland sowie ein Abkommen mit Indien über den Warenverkehr in Kraft.

Für die finanzielle Zusammenarbeit wurde auf der Grundlage der Erweiterung der Chiang Mai-Initiative eine Vereinbarung beschlossen, die den Ländern der ASEAN plus Drei bei kurzfristigen Liquiditätsproblemen Finanzmittel in Höhe von 120 Milliarden US-Dollar zur Verfügung stellt. Dies bietet den Ländern einen erweiterten Schutzmechanismus gegenüber den Risiken der globalen Wirtschaft. Zusätzlich gab es Vereinbarungen im Investitionsbereich, um die Ausgabe von Anleihen zu erleichtern.

Die Angleichung der Wirtschaftspolitiken kommt nicht voran. Vorerst sind lediglich weitere Maßnahmen zur Erleichterung des intraregionalen Handels zu erwarten.

Trotz dieser Fortschritte sehen Beobachter noch erhebliche Schwierigkeiten, die Wirtschaftsgemeinschaft bis 2015 zu verwirklichen. Die auf regionaler Ebene beschlossene Angleichung der Wirtschaftspolitiken kommt nicht voran, und es ist nicht abzusehen, ob und wann eine Harmonisierung erreicht werden kann. Vorerst sind lediglich weitere Maßnahmen zur Erleichterung des intraregionalen Handels zu erwarten. Die wirtschaftspolitischen Probleme tragen weiterhin dazu bei, dass auch das Engagement des Privatsektors zugunsten der regionalen Integration bisher zurückhaltend ist – gibt es doch kaum Druck auf Politiker und Regierungen, den Integrationsprozess zu beschleunigen und zu vertiefen.

Der Bildung der Wirtschaftsgemeinschaft wird allgemein eine höhere Priorität zugeschrieben als den beiden anderen Gemeinschaftsprojekten. Angesichts der erheblichen politischen Unterschiede zwischen den Ländern ist weder kurz- noch mittelfristig mit einer Verwirklichung der politischen Gemeinschaft zu rechnen. Die gemeinsame Verpflichtung in Artikel 1 der 2007 verabschiedeten ASEAN-Charta, „die Demokratie zu stärken, gute Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit umzusetzen und die Menschenrechte und grundlegende Freiheiten zu fördern und zu schützen“, wird höchst unterschiedlich interpretiert.

Erschwert wird die wirtschaftliche Integration des gesamten ASEAN-Raums in jüngster Zeit durch gewisse Entwicklungen im Norden der Gemeinschaft. Das meint insbesondere die engere Zusammenarbeit zwischen der so genannten Größeren Mekong Sub-Region (Greater Mekong Sub-Region, GMS), bestehend aus den Ländern Kambodscha, Laos, Myanmar, Vietnam sowie Thailand und den

beiden chinesischen Provinzen Yunnan und Guangxi. Im Rahmen eines so genannten GMS-Entwicklungsprogramms sind in den vergangenen Jahren ca. elf Milliarden US-Dollar in Projekte zum Ausbau der Infrastruktur investiert worden. China ist der größte Einzelinvestor, entsprechend haben sich die chinesischen Bindungen mit diesen ASEAN-Ländern sehr rasch verdichtet. Zusammen mit den chinesischen Investitionen kommen Unternehmer und Arbeiter. In Laos beispielsweise wird die Zahl illegaler chinesischer Migranten bereits auf 400.000 geschätzt – bei einer Gesamtbevölkerung von ca. sieben Millionen. In den Grenzregionen wird mittlerweile vielerorts chinesisch gesprochen, und der chinesische Renminbi ist allgemein akzeptiertes Zahlungsmittel.

Für ASEAN bedeutet diese neue sub-regionale Integration eine ernsthafte Herausforderung, vor allem für die Inselstaaten im Süden und Osten der Gemeinschaft. Im Januar demonstrierten die ASEAN-Außenminister mit einer Reise von Chiang Rai, Thailand, über Houey Xay, Laos, nach Jinghong, China, und weiter nach Kunming, die Hauptstadt der chinesischen Provinz Yunnan, ihre Verbundenheit. In Kunming sprachen sie mit Vertretern Chinas über die Vertiefung der beiderseitigen Zusammenarbeit. Beobachter sehen allerdings in dem wachsenden Engagement Chinas eine Herausforderung für die intraregionale Integration der Länder Südostasiens. Schließlich entwickeln diejenigen Länder, die unmittelbar an China angrenzen, allmählich größere Interessen an einer Vertiefung der Zusammenarbeit mit dem nördlichen Nachbarn – und geraten in eine größere Abhängigkeit. Dadurch könnten sie ihr Interesse an einer Beschleunigung der regionalen Integration verlieren.

Die Nachbarn Chinas entwickeln größeres Interesse an einer Vertiefung der Zusammenarbeit mit der Volksrepublik. Dadurch könnten sie ihr Interesse an einer Beschleunigung der regionalen Integration verlieren.

ASEAN AM LENKRAD REGIONALER ZUSAMMENARBEIT?

Südostasien ist mit knapp 600 Millionen Menschen eine wichtige Teilregion Asiens und hat im Vergleich zu anderen Regionen eine hohe interne Integrationsdichte erreicht – auch wenn ASEAN noch deutlich hinter den selbst gesteckten Zielen regionaler Integration zurückbleibt. Die Region hat die Folgen der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise weitgehend überwunden. Doch die Entwick-

lung Asiens wird heute in weitaus stärkerem Maße von den großen Ländern und mächtigeren Volkswirtschaften China und Indien beherrscht. Die Länder der ASEAN-Gruppe haben nicht nur eigenen politischen Gestaltungsspielraum verloren. Sie sind in jüngster Zeit auch stärker den Folgen einer selbstbewussten Expansion der Großmächte – vor allem Chinas – ausgesetzt. Die Vertiefung der regionalen Integration wird zwar von vielen Akteuren als notwendige Konsequenz dieser neuen Entwicklungen angesehen, um die Rolle und das Gewicht der ASEAN-Länder zu behaupten. Doch die nationalen Sonderinteressen, Rivalitäten, Konkurrenz und Konflikte untereinander sowie die Heterogenität der politischen und wirtschaftlichen Systeme stehen dem entgegen.